

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk

En analyse av regjeringene Bondevik II og Stoltenberg II sin forsvarspolitiske argumentasjon

Hamzah Ahmed Nordahl-Rajpoot



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2010

© Forfatter

År 2010

Tittel: Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk

Forfatter: Hamzah Ahmed Nordahl-Rajpoot

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Jeg ønsker å takke min veileder Anders Kjølborg, forsker ved Forsvarets Forskningsinstitutt, for god oppfølging og konstruktive tilbakemeldinger. Jeg vil også takke min kone Faizah for god støtte i denne hektiske perioden.

Blindern, 1. desember 2010

Hamzah Ahmed Nordahl-Rajpoot

Antall ord: 38 602

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og problemstilling	1
1.1	Det sikkerhetspolitiske handlingsrommet	1
1.1.1	Internasjonale endringer og norsk sikkerhetspolitisk handlingsrom: Konsekvenser for Forsvaret	2
1.1.2	Innenrikspolitiske begrensinger på det sikkerhetspolitiske handlingsrommet.....	5
1.2	Problemstilling.....	7
1.3	Oppgavens videre struktur.....	8
2	Teoretisk tilnærming	9
2.1	En forutsetning om rasjonalitet.....	9
2.1.1	Definisjon av rasjonalitet	10
2.1.2	Nested games og two-level game.....	11
2.2	Neorealismen.....	12
2.2.1	Ytre påtrykk som kilde til forsvars- og sikkerhetspolitikk.....	13
2.2.2	Om neorealismen som forklaring på en regjering's forsvarspolitiske argumentasjon	18
2.3	Innenrikspolitiske hensyn	19
2.3.1	Innenrikspolitikken's betydning	20
2.4	Hypoteser og operasjonalisering	23
2.4.1	Avhengige variabler	23
2.4.2	Uavhengige variabler	24
2.4.3	Operasjonalisering av sentrale begreper	25
2.4.4	Hypoteser	25
2.5	Kritikk av rasjonalitetsmodeller i statsvitenskapelig analyse.....	29
3	Forskningsstrategi og design.....	31
3.1	Casestudie som forskningsstrategi.....	31
3.1.1	Begrepsvaliditet.....	31
3.1.2	Casestudie og generalisering: Ytre validitet.....	32
3.1.3	Indre validitet	33
3.2	Mine case.....	34
3.2.1	Teoretisk fortolkende casestudie	36
3.3	Kilder og data	37

3.3.1	Validitet og reliabilitet	38
4	Case 1: Bondevik II-regjeringen (2001-2005)	40
4.1	Innledning	40
4.2	Bondevik II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer	41
4.2.1	Noen viktige linjer i regjeringens sikkerhetspolitikk	41
4.2.2	Omleggingen av Forsvaret: Fra invasjonforsvar til et alliansetilpasset forsvar	44
4.2.3	De forsvarspolitiske prioriteringer	45
4.2.4	Hvordan Forsvaret skal tilpasses alliansens behov	46
4.3	Analyse: En neorealistisk forklaring	48
4.3.1	NATOs betydning for Norge	48
4.3.2	Øke mottakeligheten for norske sikkerhetsinteresser	54
4.4	Analyse: En innenrikspolitisk forklaring	59
4.4.1	Distriktpolitikkenes betydning	59
4.4.2	Hensynet til verdibasert legitimering: Viktigheten av FN-mandat for deltakelse i internasjonale militære operasjoner	60
4.5	Analyse av begrunnelsene for prioriteringene	66
4.5.1	Realpolitiske begrunnelser	67
4.5.2	Verdibaserte begrunnelser	69
4.6	Delkonklusjon	70
5	Case 2: Stoltenberg II-regjeringen (2005-2010)	72
5.1	Innledning	72
5.2	Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer	73
5.2.1	Noen viktige linjer i regjeringens sikkerhetspolitikk	73
5.2.2	Omleggingen av Forsvaret fortsetter	76
5.2.3	Internasjonale endringer og konsekvenser for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk	76
5.2.4	De forsvarspolitiske prioriteringer	81
5.2.5	Nasjonale oppgaver og internasjonale oppgaver: Konsekvenser for forsvarsets utforming	83
5.3	Analyse: En neorealistisk forklaring	84
5.3.1	Mot en multipolar verden	86
5.3.2	Økt militær satsning hjemme som respons på utfordringene i nord	89
5.3.3	Økt vekt på deltakelse i FN-ledede operasjoner	95
5.3.4	Viktigheten av å delta i en multinasjonal ramme	95

5.4	Analyse: En innenrikspolitisk forklaring.....	96
5.4.1	Distriktpolitikkens betydning	97
5.4.2	Hensynet til verdibasert legitimering og deltakelse i internasjonale militære operasjoner	99
5.5	Analyse av begrunnelsene for prioritering	100
5.5.1	Realpolitiske begrunnelser	101
5.5.2	Verdibaserte begrunnelser.....	103
5.6	Delkonklusjon.....	104
6	Konklusjon	107
6.1	Studiens sentrale funn.....	109
6.1.1	De forsvarspolitiske prioriteringene	109
6.1.2	Begrunnelse for prioriteringene.....	112
6.2	Avslutning og videre forskning	112
	Litteraturliste	114

1 Innledning og problemstilling

Temaet for denne masteroppgaven er Den norske regjeringens forsvars- og sikkerhetspolitiske argumentasjon. Jeg skal undersøke argumentasjonen til den borgerlige regjeringen *Bondevik II* (2001-2005) og den rødgrønne regjeringen *Stoltenberg II* (2005-d.d.). Det er argumentasjonen knyttet til de forsvarspolitiske prioriteringene jeg vil analysere. Med de forsvarspolitiske prioriteringene menes her prioritering av Forsvarets ressurser.

Forsvaret er et sentralt virkemiddel i sikkerhetspolitikken (Holst 1976:26). Sikkerhetspolitikk kan defineres som ”det området av statens virksomhet som tar sikte på å beskytte mot militær eller annen fysisk maktbruk og faktiske eller latente trusler om dette” (Johansen 2004:21). Dens oppgave er å ivareta og fremme det som til enhver tid er statens sikkerhetsinteresser (Forsvarsdepartementet 2004:17). Forsvarspolitikken angir hvordan Forsvaret skal bidra til å sikre størst mulig oppnåelse av statens sikkerhetspolitiske mål (Forsvarsdepartementet 2009:8).

1.1 Det sikkerhetspolitiske handlingsrommet

Ettersom Forsvaret er et sikkerhetspolitisk virkemiddel, vil sikkerhetspolitikken legge føringer for de forsvarspolitiske prioriteringene. En stat forfølger ikke sine sikkerhetspolitiske mål i et vakuum. Det vil være etablert et ”handlingsrom” for sikkerhetspolitikken, som legger føringer for en stats sikkerhetspolitiske handlingsalternativer. Knutsen mfl. (2000:38, forfatterens kursivering) skriver: ”En stats eller regjeringens ’handlingsrom’ vil være relatert til *forholdet mellom kostnader og fordeler ved ulike handlingsalternativer.*” Ulike handlingsvalg knyttet til hvordan Forsvarets ressurser prioriteres vil kunne medføre ulike kostnader og fordeler.

Knutsen mfl. (2000:38) skriver at dette handlingsrommet aldri er absolutt, men varierer fra situasjon, sak og tid. Disse kostnadene og fordelene ved ulike sikkerhetspolitiske handlingsalternativer ”vil være i forhold til andre stater eller i

forhold til det indre politiske system eller opinion” (Knutsen mfl. 2000:38). Altså vil forhold både på det internasjonale nivå og på det innenrikspolitiske nivå i varierende grad virke inn på en regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer. Knutsen mfl. (2000:26) skriver: ”Det er i skjæringspunktet mellom ytre påtrykk og det indre handlingsrom at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk blir til.” Faktorer på det internasjonale nivå og det innenrikspolitiske nivå kan både utvide og begrense en regjeringens handlingsrom (Knutsen mfl. 2000:38-40). Knutsen mfl. (2000:38) skriver at kostnadene på det internasjonale nivå vil ”i første omgang være avhengig av den grunnleggende ’mottakeligheten’ i andre stater til Norge og norske sikkerhetsinteresser, generelt og sektorvis, og den politikk Norge fører for å påvirke denne ’mottakeligheten’”. Når det gjelder kostnader på det innenrikspolitiske nivå vil dette kunne komme ved at ”regjeringen må gi konsesjoner til andre partier for å få en viss utenrikspolitisk sak gjennom, eller ved at regjeringens posisjon svekkes i opinionen” (Knutsen mfl. 2000:40). Når en regjering skal prioritere Forsvarets ressurser må den derfor ta hensyn til hvilke kostnader og fordeler en bestemt prioritering medfører, både i forhold til det internasjonale nivå og på det innenrikspolitiske nivå.

Som nevnt er det sikkerhetspolitiske handlingsrommet ikke konstant. Utviklingstrekk på det internasjonale nivå eller det innenrikspolitiske nivå kan endre forholdet mellom kostnadene og fordelene ved ulike handlingsalternativer. Dermed vil også kostnadene og fordelene, det være seg i forhold til nasjonale sikkerhetsinteresser vis-à-vis andre stater eller på det innenrikspolitiske nivå, ved ulike handlingsvalg hva gjelder de forsvarspolitiske prioriteringer kunne variere.

1.1.1 Internasjonale endringer og norsk sikkerhetspolitisk handlingsrom: Konsekvenser for Forsvaret

Den kalde krigens slutt innledet en periode med omfattende omlegging av norsk sikkerhetspolitikk (Græger 2009a:351). De internasjonale rammevilkårene for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk hadde i over fire tiår vært preget av stabilitet og kontinuitet (Knutsen mfl. 2000:25). Endringene i den internasjonale struktur, med bortfallet av den ene av de to supermaktene, samt de påfølgende endringene innen

NATO, gjorde at norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk sto overfor helt nye utfordringer (Knutsen mfl. 2000:25). Ulriksen (1996:9) skriver: ”De endrede internasjonale rammevilkårene gjorde at ”[g]runnlaget for de aksiomer norsk sikkerhetspolitikk har bygd på, (...) delvis forvitret.”

Under den kalde krigen var trusselbildet ”endimensjonalt og stabilt, rettet mot Sovjetunionen og østblokklandene” (Østerud og Matlary 2005:13). Forsvaret var derfor i all hovedsak dimensjonert for å hindre eller nekte en invasjon av norsk territorium. Det var dette som var Forsvarets kjerneoppgave. Græger (2007a:1) skriver:

Under den kalde krigen ble norsk sikkerhets- og forsvarspolitik i stor grad definert av supermaktsrivaliseringen og trusselen om invasjon fra øst. Norske styrker var dimensjonert med henblikk på å hindre eller nekte en angriper å invadere norsk territorium. Hvis invasjonen likevel kom, var målet å ha et forsvar som kunne stå i mot inntil allierte kom Norge til unnsetning, med en ’holdetid’ i et bestemt definert geografisk område, fortrinnsvis Nord-Norge, på inntil tjuefire timer.

Med oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawa-pakten, forsvant også supermaktsrivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen. Det at den territorielle trusselen mot Norge og andre NATO-land fremsto som mindre presserende, medførte også endringsprosesser innen NATO (Knutsen mfl. 2000:29-32). I NATOs strategiske konsepter¹ fra 1991 og 1999 fikk man økt fokus på andre typer sikkerhetsutfordringer enn rent *kollektivt forsvar* av medlemslandenes territorium (Knutsen mfl. 2000:66-70). Nå skulle NATOs nedslagsfelt også gjelde utenfor medlemslandenes territorium, og man fikk økt fokus på internasjonale operasjoner som virkemiddel til å bidra til *kollektiv sikkerhet* i og rundt det transatlantiske området og for internasjonal krisehåndtering (Græger 2007a:57-58; Knutsen mfl. 2000:67). Det at NATOs fokus ble flyttet mer mot internasjonale operasjoner og kollektiv sikkerhet skapte bekymring i et Norge hvor man fremdeles anså tradisjonelle territorielle utfordringer som reelle (Knutsen mfl. 2000:70). Dessuten fikk Norges territorium redusert strategisk betydning for alliansen etter oppløsningen av Sovjetunionen (Knutsen mfl. 2000:27).

¹ Knutsen mfl. (2000:65) skriver at NATOs strategiske konsept ”kan sies å fungere som en manifestasjon av den til enhver tid rådende sikkerhetspolitiske forståelsen”.

For Norge har NATO, og spesielt det nære forholdet til USA, vært sikkerhetspolitisk svært viktig siden den kalde krigen (Græger 2007a:60; Skogan 2004:79). Dette forholdet er fortsatt viktig for Norge. I takt med utviklingen innen NATO har derfor også Norge måtte tilpasse sitt Forsvar de nye sikkerhetsutfordringene man anså som viktige i NATO. Mobiliseringsforsvaret, med territorielt forsvar som kjerneoppgave, har derfor blitt ”bygget radikalt ned” (Østerud og Matlary 2005:20). Det som kjennetegner Forsvaret nå er at det i større grad er dimensjonert for oppgaver utenfor norsk territorium (Rottem 2007:40). Man har fått en mer aktiv bruk av militærmakten, og det vektlegges en økt bruk av Forsvaret i internasjonale operasjoner (Græger og Leira 2005:45-46). Denne utviklingen har skjedd til tross for at man fra norsk side ikke ønsket å nedprioritere militære kapabiliteter knyttet til territorielt forsvar (Knutsen mfl. 2000:70). Men å bidra til å løse NATOs nye sikkerhetsutfordringer nevnt i NATOs strategiske konsept fra 1999 knyttet til internasjonal krisehåndtering og kollektiv sikkerhet er viktig for å beholde et godt forhold til viktige allierte i NATO, særlig USA. Knutsen mfl. (2000:115) skriver:

[D]et å ikke følge opp intensjonene i konseptet, vil medføre sikkerhetspolitiske kostnader i form av mulighet for negative reaksjoner fra sentrale NATO-land som Norge er avhengig av dersom vårt område igjen skulle bli mer utsatt for trusler.

For et Norge som fortsatt var bekymret for territorielle sikkerhetsutfordringer, ble det derfor etter den kalde krigen sikkerhetspolitisk rasjonelt å dimensjonere Forsvaret mot NATOs nye sikkerhetsutfordringer for å ivareta Norges territorielle sikkerhet. Under den kalde krigen var det som nevnt motsatt. Da var det sikkerhetspolitisk rasjonelt (med hensyn til den territorielle sikkerheten) å dimensjonere Forsvaret for å hindre eller nekte en invasjon av norsk territorium. Følgende uttalelse i 2001 fra Bjørn Tore Godal (Ap), norsk forsvarsminister 2000-2001, er illustrerende i så måte:

Som et lite land i en utsatt strategisk posisjon, er Norge fullstendig avhengig av både stabile og forutsigbare internasjonale rammevilkår og et sterkt og vitalt NATO. Gjennom vår innsats internasjonalt bidrar vi til begge deler. Derfor er vår innsats ute av direkte betydning for forsvaret av Norge. Hvis ikke vi kan bidra ute, kan vi heller ikke regne med hjelp utenfra om vi skulle trenge det (sitert i Græger 2007a:76).

I stortingsproposisjonen *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005* (Forsvarsdepartementet 2000-1), vektlegges viktigheten av at Forsvaret skal kunne bidra til å løse NATOs nye sikkerhetsutfordringer.

Det norske forsvaret må kunne operere effektivt sammen med våre NATO-allierte, nasjonalt og internasjonalt, og også på andre måter moderniseres i samsvar med alliansens nye rolle, samtidig som det må være organisert for å bidra til å håndtere internasjonale kriser og fredsoperasjoner, møte begrensede angrep og bidra til å bekjempe internasjonal terrorisme (Forsvarsdepartementet 2000-1:13).

Denne proposisjonen ble fremlagt i 2001. Arbeidet med å omstille Forsvaret skulle altså prege perioden som analyseres her.

De internasjonale endringene etter den kalde krigen fikk konsekvenser for Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom, som igjen medførte endringer i de forsvarspolitiske prioriteringer, med et Forsvar som nå er mer dimensjonert for oppgaver utenfor norsk territorium. Knutsen mfl. (2000:25-26) skriver:

Endringene i rammevilkårene for vår utenriks- og sikkerhetspolitikk og dermed også i de forventningene som stilles til norsk internasjonal adferd fører til ikke bare et press for, men også et behov for endring i norsk politikk for å tilpasse seg en ny virkelighet.

Fokuset i perioden jeg analyserer i denne oppgaven har vært på å dimensjonere Forsvaret til mer aktiv bruk i internasjonale operasjoner. Men den siste tiden har man igjen fått økt oppmerksomhet omkring militær tilstedeværelse i Norge (Græger 2009a:373). Græger (2009a:373) skriver at dette indikerer at ”pendelen” i synet på bruken av Forsvarets ressurser har svingt noe tilbake. Men hovedsynet er fortsatt at deltakelse i internasjonale militære operasjoner skal være en sentral oppgave for Forsvaret (Græger 2009a:375).

1.1.2 Innenrikspolitiske begrensinger på det sikkerhetspolitiske handlingsrommet

Det handlingsrommet en norsk regjering har til å tilpasse seg de internasjonale endringene vil også påvirkes av innenrikspolitiske faktorer. Knutsen mfl. (2000:26) skriver: ”På den annen side eksisterer det også en norsk virkelighet, med holdninger, verdier og politiske realiteter, som er med på å bestemme og å innsnevre det

handlingsrom en norsk regjering har når det gjelder en slik tilpasning.” En slik begrensning på en regjerings sikkerhetspolitiske handlingsrom kan skje ved ”at handlinger som medfører utenrikspolitiske fordeler kan føre med seg innenrikspolitiske kostnader” (Knutsen mfl. 2000:40). Som Kjølborg (2007:14) skriver er det derfor ikke bare viktig for en regjering å ha ”en sikkerhetspolitikk som fremmer nasjonale interesser på en effektiv måte, men også å ha intern oppslutning om denne politikken.”

Innenrikspolitikken økte betydning for sikkerhetspolitikken

Forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge og andre NATO-land under den kalde krigen var i høy grad konsensuspreget, blant annet fordi trusselen mot statens eksistens fordret nasjonal enhet (Græger: 2005:412; Matlary 2009:1). Man kan si at dette politikkområdet var depolitisert, ettersom det hersket bred nasjonal enighet på dette feltet. Græger (2005a:412) skriver: ”Defence policy was depoliticized in the sense that there was broad national consensus about Norway’s strategic situation, the Atlantic security policy orientation and the role of the armed forces, whose main purpose was territorial defence.” Dagens sikkerhetspolitiske situasjon, hvor Norges eksistens ikke er truet, og hvor Forsvaret i stor grad brukes i utenlandsoperasjoner langt utenfor statens territorium, har ført til mer offentlig diskusjon rundt bruken av militærmakten (Græger 2009a:352; Matlary 2009:3). Sikkerhetspolitikken anses ikke lenger som et overordnet politikkområde. Den er blitt desikkerhetisert og politisert (Matlary 2009:3). Som Matlary (2009:3) skriver: ”It becomes a policy area like normal policy, subject to pressures like most policies.” Sikkerhetspolitikken i Norge er nå blitt et felt hvor ”*populismen* har fritt leide”, og hvor ”[a]lle kan mene noe [om] det” (Matlary 2006, forfatterens kursivering). Ikke bare har uenighetene omkring sikkerhetspolitikken økt, disse interesseforskjellene får også konsekvenser for utformingen av sikkerhetspolitikken (Kjølborg 2007:34; Matlary 2006). Norsk sikkerhetspolitikk i perioden etter den kalde krigen er derfor ikke bare kjennetegnet av at de internasjonale rammevilkårene for norsk sikkerhetspolitikk har endret seg. Innenrikspolitikken har også fått mer å si for en regjerings politikk på dette området, og kan dermed legge

begrensninger på en regjerings sikkerhetspolitiske handlingsrom, og følgelig de forsvarspolitiske prioriteringene.

1.2 Problemstilling

Som nevnt medførte endringene i det internasjonale system etter den kalde krigens slutt konsekvenser for Forsvarets utforming. Dette viser innvirkningen slike ytre faktorer har på de forsvarspolitiske prioriteringene i Norge. Og det internasjonale system er i stadig endring. Slik den kalde krigens slutt fikk konsekvenser for de forsvarspolitiske prioriteringene, kan derfor også nye internasjonale utviklingstrekk virke inn på dette området. Dessuten har som nevnt innenrikspolitiske faktorer fått økt betydning for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Denne påvirkningen er heller ikke konstant, men vil kunne variere. Den politiske oppslutningen om en bestemt forsvars- og sikkerhetspolitikk vil kunne variere i befolkningen. Og denne variasjonen vil for eksempel kunne gjenspeiles i de politiske partiene. Dermed vil en regjerings partimessige sammensetning kunne få betydning for i hvilken grad og på hvilken måte innenrikspolitiske hensyn vil kunne gjøre seg gjeldende i de forsvarspolitiske prioriteringer regjeringen legger opp til.

I denne masteroppgaven skal jeg undersøke hvordan slike indre og ytre faktorer kan virke inn på en norsk regjerings forsvars- og sikkerhetspolitiske argumentasjon. Og det er argumentasjonen knyttet til bruken av Forsvarets ressurser, altså de forsvarspolitiske prioriteringene, jeg ønsker å analysere. Med argumentasjon menes her regjeringens ytringer i offentlige tilgjengelige kilder. Det er to aspekter ved denne argumentasjonen jeg skal se på. Den ene er de forsvarspolitiske prioriteringene regjeringene legger opp til, altså hvordan de ønsker å prioritere Forsvarets ressurser. Den andre delen er *begrunnelsene* for disse prioriteringene.

Når det gjelder regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, ønsker jeg å se på hvordan ytre og indre faktorer virker inn. Altså den relative betydningen av systemfaktorer og innenrikspolitiske faktorer på regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer, slik disse kommer til uttrykk i de offentlige uttalelsene. Når det gjelder begrunnelsene for disse

prioriteringene, vil jeg undersøke i hvilken grad de er uttrykt i verdipolitiske termer. Dette vil spesifiseres nærmere i teorikapittelet. En analyse av begrunnelsene vil også kunne si noe om innenrikspolitikkenes betydning på regjeringenes forsvars- og sikkerhetspolitiske argumentasjon.

I analysen av de to regjeringenes argumentasjon om de forsvarspolitiske prioriteringene vil jeg i hovedsak fokusere på det som har blitt hevdet å være særlig sentralt i den innenrikspolitiske debatten, nemlig hvordan Norge bør prioritere mellom deltakelse i internasjonale militære operasjoner og territorielt forsvar (Græger 2009a:371). Med argumentasjon menes her både de forsvarspolitiske prioriteringene det argumenteres for og hvordan disse prioriteringene begrunnes. Min problemstilling er: *Hva kan forklare regjeringene Bondevik II og Stoltenberg II sin argumentasjon om hvordan Forsvarets ressurser bør prioriteres mellom nasjonale og internasjonale oppgaver?* Med nasjonale oppgaver menes her oppgaver knyttet til forsvar av norsk territorium og suverenitet. Med internasjonale oppgaver menes her oppgaver knyttet til deltakelse i internasjonale militære operasjoner utenfor norsk territorium.

1.3 Oppgavens videre struktur

I neste kapittel vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for analysen. Her vil også sentrale begreper operasjonaliseres, avhengige og uavhengige variabler vil spesifiseres, og hypoteser utledes. I kapittel tre skal de metodiske betraktningene redegjøres for. I kapittel fire vil Bondevik II-regjeringens argumentasjon redegjøres for og analyseres. I kapittel fem vil Stoltenberg II-regjeringens argumentasjon legges frem og analyseres. I kapittel seks konkluderer jeg.

2 Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet vil det redegjøres for det teoretiske rammeverket jeg skal anvende for å kaste lys over problemstillingen. Det teoretiske rammeverket som konstrueres vil gi kriterier for hvilke sider av det empiriske universet som anses som relevant (Andersen 1997a:68). Siden dette er en teoretisk fortolkende studie, vil eksisterende begreper og teorier anvendes (Andersen 1997a:68).

Et empirisk materiale kan struktureres i forhold til flere begreper og teoretiske sammenhenger, og derfor ha flere tolkningsmuligheter (Andersen 1997a:69-70). Som Graham Allison (sitert i Andersen 1997a:70) skriver: "What each analyst sees and judges to be important is not only a function of the evidence about what has happened, but also of the 'conceptual lenses' through which he looks at the evidence". Det er derfor viktig å være seg bevisst at de teoretiske perspektiver som benyttes i analysen av problemstillingen vil være noen av flere og ofte rivaliserende mulige teoretiske perspektiver. Et slikt kritisk blikk på de perspektiver som anvendes vil kunne sikre et bedre grunnlag for å vurdere funnene i undersøkelsen.

For å få til en god kopling mellom det teoretiske rammeverket og empirien, er det viktig å anvende begreper og teoretiske sammenhenger som "aktivt organiserer største delen av den empiriske variasjonen som en case oppviser" (Andersen 1997a:70). Dette vil tilstrebes i konstrueringen av det teoretiske rammeverket.

2.1 En forutsetning om rasjonalitet

Hvilke forutsetninger en undersøkelse bygger på, virker inn på tolkningen av det empiriske fenomenet som undersøkes. Hellevik (2002:45) skriver at forutsetninger som undersøkelsen bygger på "setter rammer for hva slags bilde en undersøkelse kan gi av et fenomen", og at det derfor er viktig å være seg disse bevisst.

Denne oppgaven bygger på en antakelse om rasjonalitet. Det antas at "de fleste mennesker opptrer tilnærmet rasjonelt mesteparten av tiden", og at de derfor har "*gode grunner* for å handle som de gjør" (Hovi og Rasch 1996:75-76, forfatterne

kursivering). Som Hovi og Rasch påpeker, forutsetter ikke dette at alle individer alltid vil opptre rasjonelt. Tsebelis (1990:38) hevder at folk vil opptre mer rasjonelt jo viktigere en sak er. Han (Tsebelis 1990:38) skriver: "People will approximate the rational-choice prescriptions when issues are important." Forsvars- og sikkerhetspolitikk kan betegnes som et særlig viktig område, noe som dermed kan øke fruktbarheten av å bygge på en slik antakelse i denne studien.

2.1.1 Definisjon av rasjonalitet

I denne studien skal jeg forholde meg til Jon Elster (1989:22) sin definisjon av rasjonalitet, som lyder slik: "When faced with several courses of action, people usually do what they believe is likely to have the best overall outcome." Denne definisjonen krever ikke at aktøren har fullstendig informasjon som situasjonen og konsekvensene av ens handlinger. Elster (1989:25, forfatterens kursivering) skriver: "[R]ational choice is not an infallible mechanism, since the rational person can choose only what he *believes* to be the best means".

Rasjonalitet på statsnivå

Forutsetningen om rasjonell adferd på individnivå har betydning for analysen av regjeringenes adferd. Regjeringer består av individer, og en antakelse om rasjonalitet hos individene får derfor også konsekvenser for forståelsen av regjeringers adferd. Som Verba (1961:95) skriver: "For even if we are interested in the behavior of nation-states, the implicit or explicit assumptions we make about individual behavior will affect our understanding of state behavior." Denne undersøkelsen bygger på en antakelse om rasjonalitet på alle nivåer, fra individnivå til statsnivå. Det har blitt rettet kritikk mot en slik tilnærming. Kritikken går ut på at man får en mer begrenset form for rasjonalitet når man beveger seg fra individnivå til organisasjons- eller statsnivå, og at det derfor kan være ufruktbart å bygge på en forutsetning om rasjonalitet i studiet av staters adferd (Kahler 1998:931-932). Andre har derimot hevdet at individuell rasjonalitet kan forsterkes i organisasjoner (Bendor og Hammond 1992:311-313). Simon Herbert (sitert i Bendor og Hammond 1992:313) skriver: "[O]rganization

permits the individual to approach reasonably near to objective rationality". Jeg vil derfor beholde antakelsen om rasjonalitet også på aggregert nivå.

2.1.2 Nested games og two-level game

Tsebelis (1990) argumenterer for at en handling kan fremstå som suboptimal (altså ikke optimal) fordi man ikke tar i betraktning at en aktør kan være involvert i flere spill samtidig, og at et tilsynelatende suboptimalt valg vil kunne fremstå som optimalt hvis man tar hensyn til dette. Han (Tsebelis 1990:7, forfatterens kursivering) skriver:

[I]f, with adequate information, an actor's choices appear to be suboptimal, it is because the observer's perspective is incomplete. The observer focuses attention on only one game, but the actor is involved in a whole network of games – what I call *nested games*. What appears suboptimal from the perspective of only one game is in fact optimal when the whole network of games is considered.

I analysen av regjeringenes argumentasjon om de forsvarspolitiske prioriteringene skal jeg anvende neorealismen, et teoretisk perspektiv i det realistiske paradigmet innen studiet av internasjonal politikk. Neorealismen bygger på antakelsen om at stater opptrer som rasjonelle aktører (Keohane 1986a:7, Keohane 1986b:167)². Ifølge dette teoretiske perspektivet vil staters forsvarspolitiske disposisjoner påvirkes av maktstrukturene i det internasjonale system. Men hvis neorealismen ikke har forklaringskraft på deler av en regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, er det da tale om irrasjonalitet? Hvis neorealismen predikerer valg A som det som, gitt statens posisjon i det internasjonale system, best mulig maksimerer³ de sikkerhetspolitiske gevinster, hvordan kan man da forklare at en stat velger B, som i mindre grad fremmer dette målet? Som Tsebelis (1990) påpeker, kan det at et valg fremstår som irrasjonelt skyldes et mangelfullt perspektiv på konteksten valget finner sted i. Som nevnt vil en

² Kenneth Waltz (1979:118), en av grunnleggerne av neorealismen, hevder at hans teori ikke krever noen antakelse om rasjonalitet hos aktørene. Han sier likevel at statene i systemet blir sensitive for kostnader og at statene "try in more or less sensible ways to use the means available in order to achieve the ends in view" (Waltz 1979:118; Waltz 1986:331). Waltz (1979:113) skriver også at enhver stat "plots the course it thinks will best serve its interests". Keohane (1986b:173) hevder at også Waltz sin teori hviler på antakelsen om rasjonalitet. For andre bidrag som diskuterer antakelsen om rasjonalitet i neorealismen, se for eksempel Donnelly 2000:64-65; Elman 1996:43; Kahler 1998:924-925.

³ Jf. Elsters (1989:22) definisjon av rasjonalitet; at man gjør det man tror vil få det beste utfall.

regjerings forsvars- og sikkerhetspolitikk også kunne være påvirket av innenrikspolitiske hensyn. Dermed vil også kunnskap om den innenrikspolitiske konteksten, i tillegg til den internasjonale konteksten, kunne være av betydning for å forstå en regjerings handlingsvalg.

Jeg vil derfor inkludere innenrikspolitiske faktorer i analysen, for å se om dette gir økt forklaringskraft på regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer. En regjering kan derfor være involvert i et ”spill” både på det internasjonale nivå og på det innenrikspolitiske nivå, det Putnam (1988) har kalt *two-level game*. Og det som er rasjonelt på det internasjonale nivå er ikke nødvendigvis rasjonelt på det innenrikspolitiske nivå. Det å ta hensyn til dette samspillet vil kunne bidra til å øke forståelsen av en regjerings forsvarspolitiske prioriteringer.

2.2 Neorealismen

Neorealismen, eller strukturell realisme, søker å forklare hvordan strukturen i det internasjonale system påvirker staters adferd (Keohane 1986b:167). Keohane (1986b:167) skriver at linken mellom systemstrukturen og staters adferd dannes gjennom antakelsen om rasjonalitet. Han (Keohane 1986b:167) skriver: ”The link between system structure and actor behavior is forged by the rationality assumption, which enables the theorist to predict that leaders will respond to the incentives and constraints imposed by their environment.” Selv om systemstrukturen har påvirkning på staters adferd, er det ikke slik at den entydig determinerer staters handlinger. Waltz (1986:343) skriver: ”Structures shape and shove. They do not determine behaviors and outcomes, not only because unit-level and structural causes interact, but also because the shaping and shoving of structures may be successfully resisted.” Mearsheimer (2009:244) skriver om betydningen av antakelsen om rasjonalitet hos stater: “To assume that states are rational is to say that they are aware of their external environment and they think intelligently about how to maximize their prospects for survival.” Antakelsen om rasjonalitet hos stater forutsetter ikke perfekt informasjon. Mearsheimer (2009:244) skriver:

[R]ational states miscalculate from time to time because they invariably make important decisions on the basis of imperfect information. They hardly ever have complete information about any situation they confront, which forces them to make educated guesses.

Elsters (1989) definisjon av rasjonalitet, som jeg skal forholde meg til i denne analysen, passer derfor sammen med et neorealistisk perspektiv.

Det realistiske paradigmet innen studiet av internasjonal politikk består av flere teorier som deler noen grunnleggende forutsetninger. Statene er de viktigste aktørene, og er ikke underlagt noen høyere autoritet. Det internasjonale system er derfor anarkisk, i den forstand at det består av suverene stater⁴ som ikke er underlagt noen overordnet myndighet (Mearsheimer 2002:25). I et slikt anarkisk system er staters sikkerhet og overlevelse ikke garantert. Det er statene selv som må sørge for dette, og derfor vil sikkerhetspolitiske og maktpolitiske mål være overordnet alle andre mål, ettersom statens overlevelse er en betingelse for at andre politiske mål skal kunne realiseres (Mearsheimer 2002:25; Waltz 1979:91-92, 126). Waltz (1979:126) skriver: "Only if survival is assured can states safely seek other goals..." Relasjoner mellom stater vil ofte være konfliktfylte, og konflikter vil til syvende og sist løses gjennom krig (Mearsheimer 2002:25; Jackson og Sørensen 2007:60).

2.2.1 Ytre påtrykk som kilde til forsvars- og sikkerhetspolitikk

I neorealismen er fokuset på trekk ved det internasjonale system (Keohane 1986b:165-166). Neorealismen er derfor en systemteori. Forklaring på staters adferd søkes ikke i karakteristikk ved den enkelte stat, slik som i den klassiske realismen, men i det internasjonale systemets struktur (Jackson og Sørensen 2007:75). Keohane (1986b:165-166, forfatterens kursivering) skriver:

"[T]he key distinguishing characteristic of a system theory is that *the internal attributes of actors are given by assumption rather than treated as variables*. Changes in actor behavior, and system outcomes, are explained not on the basis of variations in these actor characteristics, but on the basis of changes in the attributes of the system itself.

⁴ At statene er suverene betyr ikke at de er beskyttet mot påvirkning fra andre stater. Waltz (1979:96) skriver: "To say that a state is sovereign means that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems..."

Selv om noen vil hevde at neorealismen forklarer internasjonale utfall snarere enn staters adferd (for eksempel Waltz 1979:67-72), brukes neorealismen ofte for å forklare enkeltstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk (Duffield 1999:766). Dette er naturlig gitt den nære koplingen mellom staters adferd og internasjonale utfall (Mearsheimer 2009). Grunnen til at ytre faktorer ifølge neorealismen har så stor påvirkning på statenes adferd, er fordi det internasjonale system som nevnt er et anarki hvor statene selv må sørge for egen sikkerhet. Waltz (2008:59) skriver:

From the vantage point of neorealist theory, competition and conflict among states stem directly from the twin facts of life under conditions of anarchy: States in an anarchic order must provide for their own security, and threats or seeming threats to their security abound.

Imperativet i en verden preget av usikkerhet og fravær av en overordnet myndighet som kan garantere statenes sikkerhet blir derfor; "take care of yourself!" (Waltz 1979:107). Og ettersom alle andre politiske mål avhenger av at staten fortsetter å eksistere, vil ytre faktorer veie tyngre enn karakteristikk ved statene når de utformer sin politikk. Waltz (1986:329) skriver: "In self-help systems, the pressures of competition weigh more heavily than ideological preferences or internal political pressures." Innenrikspolitiske faktorer har derfor liten eller ingen betydning for utformingen av staters forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Den sentrale forklaringsvariabel for en stats forsvars- og sikkerhetspolitiske preferanser er dens posisjon i det internasjonale system. Keohane (1986:329) skriver: "[S]tates determine their interests and strategies on the basis of calculations about their own position in the system." For å forstå en stats handlingsrom, vil man i neorealismen derfor se på dens posisjon i det internasjonale system. En stats posisjon er knyttet til dens relative makt i forhold til andre stater, og denne makten måles hovedsakelig i materielle kapabiliteter (Waltz 1979: 97, 131).

Ifølge Allison (1971:32-34) *rasjonelle aktørmodell* kan en stats forsvarspolitiske valg forstås som en rasjonell respons på statens sikkerhetsutfordringer i det internasjonale system. Allison (1971:33) skriver: "Threats and opportunities arising in the international strategic 'marketplace' move the nation to act." Stater vil også opptre

nyttmaksimerende. Motivet for de forsvarspolitiske prioriteringer vil derfor være å maksimere sikkerhetspolitiske målsettinger (Allison 1971:32-33).

Staters relative maktkapabiliteter

Det som har betydning for en stats posisjon er som nevnt dens relative makt, og denne måles hovedsakelig i materielle kapabiliteter, som størrelsen på populasjonen og territoriet, og militære og økonomiske ressurser (Waltz 1979: 97, 131). Siden variasjonen i staters kapabiliteter er stor (Waltz 1979:97), vil deres evne til å ivareta egen sikkerhet også variere. Dette påvirker igjen hvilken politikk som vil være formålstjenelig med hensyn til ivaretagelse av ens sikkerhet. En bestemt politikk vil ha ulike kostnader og fordeler avhengig av statens posisjon i det internasjonale system. Systemfaktorer vil derfor både kunne begrense og utvide staters handlingsrom (Holsti 1992:271).

Maktbalanse og trusselbalanse

Stater vil ofte inngå allianser for å øke sin sikkerhet (Waltz 1979:166). Og siden det er sikkerhet, og ikke makt, som ifølge Waltz (1979:126) er staters fremste mål, vil dette ha implikasjoner for forming av allianser. Waltz (1979:129-127) mener at stater vil søke å balansere makten til den sterkeste stat i systemet, og derfor inngå allianse med en svakere part. Dette fordi det er den sterkeste part som ifølge Waltz utgjør en trussel, og å inngå en allianse med denne vil bare gjøre den enda mer dominerende. Waltz (1979:126) kaller dette for *balancing*, og det er en balansering av makten til den sterkeste part som menes. Som Waltz (1979:127) skriver: "[S]tates balance power rather than maximize it." Det å alliere seg med den sterkeste part kaller Waltz (1979:126) for *bandwagoning*, og vil si at man maksimerer makt. Men siden det er sikkerhet, og ikke makt, som er staters fremste mål, vil balanseadferd være normen. Waltz (1979:126) skriver:

If states wished to maximize power, they would join the stronger side, and we would see not balances forming but a world hegemony forged. This does not happen because balancing, not bandwagoning, is the behavior induced by the system.

Ifølge Stephen Walt (1987:21) former stater allianser primært for å balansere trusler, og ikke makt. Walt (1987:21) skriver: "[S]tates tend to ally with or against the foreign power that poses the greatest threat." Det er altså trusselbalanse, og ikke maktbalanse, som motiverer statene. Trussel er en funksjon av aggregert makt, geografisk nærhet, offensive kapabiliteter og aggressive intensjoner (Walt 2002:133). Ifølge Walt (2002:134) er derfor ikke maktbalanseteorien feilaktig, men ufullstendig, siden man kun fokuserer på én faktor, nemlig makt. Walt (2002:134) skriver: "Power in one of the factors that affects the propensity to balance, although it is not the only one nor always the most important."

Trusselbalansetenkningen er ifølge Walt rådende, både når stater balanserer eller ved bandwagoning. Stater kan for eksempel alliere seg med den sterkeste part i systemet hvis en annen svakere stat fremstår som en større trussel (Walt 1987:21-22). Staten støtter seg da til den sterkeste part for å balansere mot trusselen fra den truende stat. Også bandwagoning, det å alliere seg med den part som fremstår som den største trussel, kan finne sted. For eksempel hvis andre allierte ikke er tilgjengelig eller hvis den alternative alliansen ikke er sterk nok (Walt 1987:28-29). Men Walt (1987:28-29) skriver at balansering, og ikke bandwagoning, oftest er forventet i en verden preget av usikkerhet rundt andres intensjoner.

Staters motiver for deltakelse i en allianse er som nevnt ifølge Walt en funksjon av andre faktorer i tillegg til aggregert makt. Geografisk nærhet er en annen faktor som påvirker trusselforståelsen. Walt (1987:23) skriver: "Because the ability to project power declines with distance, states that are nearby pose a greater threat than those that are far away." Særlig småstater er sensitive overfor nærliggende stater, blant annet fordi deres interesseområde i hovedsak ligger i nærområdene, og ikke globalt (Walt 1987:29-30). Kjølberg (2007:24) skriver: "Småstater har ofte lokale rivaler eller trusler som kan medføre mer presserende og nærliggende utfordringer enn en fjern supermakt." Offensive kapabiliteter, en annen faktor, er nært knyttet til aggregert makt, men er ikke det samme. Offensive kapabiliteter er evnen til å true en annen stats suverenitet eller territorielle integritet med en akseptabel kostnad (Walt 1987:24).

Forståelsen av andre staters intensjoner spiller en sentral rolle i alliansevalg. Stater som fremstår som aggressive vil ofte få andre til å balansere mot dem (Walt 1987:25). Kjøhlberg (2007:24) skriver: "Mulig intensjon, ikke kapasitet, blir dermed den utslagsgivende faktor når en stat vurderer mulig deltakelse i en allianse." For en småstat vil det ofte være en rasjonell strategi å alliere seg med den sterkeste part i systemet for å balansere trusselen fra den stat som fremstår som mest truende (Kjøhlberg 2007:24). Trusselbalansen tenkningen gir altså rom for å alliere seg med den mektigste stat i systemet, ettersom det er *trusselen* som søkes balansert, ikke *makten*, og den største trusselen trenger ikke å komme fra den mektigste staten.

Kostnader ved å inngå i en allianse

En allianse defineres som "a promise of mutual military assistance between two or more sovereign states" (Arnold Wolfer, sitert i Snyder 1997:35). Parter i en allianse vil derfor være forpliktet til å hjelpe de andre partene i tilfelle en konflikt skulle oppstå. En stat som for eksempel søker en trussel balansert gjennom en allianse med en større stat, vil også selv måtte være forberedt på å yte hjelp til denne staten hvis den skulle trenge det. Kjøhlberg (2007:25) skriver: "Deltakelse i allianser betyr ikke bare at man får hjelp fra andre, men at man også vil kunne måtte yte hjelp dersom andre stater i allianser er truet..." De politiske og militære kostnadene ved deltakelse i allianser vil variere ettersom hvor sammenfallende interesser partene i alliansen har (Snyder 1997:10). Mindre sammenfallende interesser øker kostnadene ved å være i en allianse, fordi man da ofte vil være forpliktet til å kjempe for interesser en selv ikke deler (Snyder 1997:10). Og en uvillighet til å ta sin del av byrden vil kunne skape negative reaksjoner (Kjøhlberg 2002:26). Forholdet til den sterkeste stat i alliansen er spesielt viktig. En småstat som søker allianse med en mektig stat vil som oftest være mer avhengig av denne staten enn omvendt, ettersom trusselen som regel vil være mer prekær for småstaten (Walt 1987:43). Jo mindre den mektige og dominerende stat trenger småstaten, jo mer innflytelse har den over småstaten (Walt 1987:43). Jo mer den dominerende stats målsetninger avviker fra småstatens, jo større kostnader vil småstaten kunne få, både militært og politisk (Kjøhlberg 2007:25-26). Militært vil man

måtte belage seg på å kjempe for en sak man ikke selv har spesielle interesser knytte til. Politisk vil man for eksempel kunne få innskrenket det diplomatiske handlingsrommet ut fra lojalitet til den dominerende stat (Kjølberg 2007:25-26).

2.2.2 Om neorealismen som forklaring på en regjerings forsvarspolitiske argumentasjon

Ifølge neorealismen vil maktpolitiske faktorer på det internasjonale nivå påvirke staters sikkerhetspolitiske adferd. Formålet i denne analysen er som nevnt ikke primært å forklare de forsvarspolitiske prioriteringene som har blitt materialisert i faktisk politikk. Her vil neorealismen anvendes til å forklare de forsvarspolitiske prioriteringene det argumenteres for, altså den politikk man ifølge uttalelsene legger opp til. Et spørsmål som kan oppstå er hvorvidt neorealismen er egnet til å forklare en regjerings uttalte forsvarspolitiske prioriteringer. Ifølge neorealismen er det nasjonale sikkerhetsinteresser som primært motiverer staters forsvars- og sikkerhetspolitikk (Allison 1971:32-33; Waltz 1979:93, 113). Spørsmålet blir da om regjeringens *motiver* eller *intensjoner* er reflektert i argumentasjonen. Jo større samsvar det er mellom de egentlige preferansene⁵ og de preferansene som uttrykkes i argumentasjonen, jo mer egnet vil neorealismen være til å analysere argumentasjonen om de forsvarspolitiske prioriteringene, gitt at de faktiske preferansene er påvirket av strukturelle maktpolitiske forhold. Men hva en regjerings reelle forsvarspolitiske preferanser (altså intensjon) er, kan være vanskelig å vite. Som Rottem (2005:354) påpeker: ”Skillet mellom retorikk og intensjon er særlig [en] utfordring i analyse av det forsvarspolitiske feltet. Er det mulig å finne fram til de reelle motiver i et politisk felt som har hemmeligholdelse som overordnet kjennetegn?” Det er dermed en mulighet for at de forsvarspolitiske prioriteringene en regjering argumenterer for ikke er et uttrykk for dens egentlige preferanser.

Bailes (2010:5) skriver at man kan skille mellom de sikkerhetsstrategiene som er ”declared”, altså de man offentlig hevder man har, og de strategier hun kaller ”deep’

⁵ Med egentlige preferanser menes her handlingsintensjonen, altså de forsvarspolitiske prioriteringene en regjering har intensjon om å realisere i faktisk politikk.

strategy”, som er mer skjulte, og som kan avvike fra en stats erklærte strategier. Hun (Bailes 2010:5) kaller disse for ”a nation’s true strategic intent”. I denne analysen skal jeg forholde meg til det Bailes (2010:5) betegner som ”erklærte” strategier, altså de som fremkommer i offentlige dokumenter og uttalelser. Disse kan være i samsvar med eller de kan avvike fra de ”dype” strategiene. Når jeg snakker om regjeringenes forsvarspolitiske preferanser eller syn i denne analysen menes de som kommer til uttrykk i de ”erklærte” strategiene, altså i de offentlige uttalelsene.

Det er derfor en mulighet for at de innenrikspolitiske faktorene som er spesifisert under kun påvirker en regjeringens ”erklærte” forsvarspolitiske prioriteringer, og ikke de reelle preferansene, forstått her som handlingsintensjonen. At det kan være avvik mellom erklært politikk og handlingsintensjon er vel noe som kjennetegner politikken generelt. Og selv om en erklært politikk ikke er helt i samsvar med en regjeringens handlingsintensjon, vil den likevel kunne legge føringer på den faktiske politikken, ettersom regjeringen kan stilles til ansvar for manglende oppfølging av sin erklærte politikk. Dette vil legge begrensninger på hvor stort sprik det kan være mellom erklært politikk og handlingsintensjon. Dessuten er det ikke nødvendigvis slik at en regjeringens uttalte forsvarspolitiske prioriteringer alltid vil kunne realiseres i faktisk politikk. Det kan være mange ulike grunner til at en erklært politikk ikke settes ut i handling. For eksempel kan uforutsette begivenheter inntreffe som kan gjøre at en regjering ikke kan forfølge sin erklærte politikk, og en regjering kan ombestemme seg. Så det at de uttalte forsvarspolitiske prioriteringene ikke materialiserer seg betyr ikke nødvendigvis at en regjering ikke ga uttrykk for sine reelle preferanser i de offentlige uttalelsene.

2.3 Innenrikspolitiske hensyn

Neorealismen gir som nevnt innenrikspolitiske faktorer liten oppmerksomhet i analysen av staters forsvars- og sikkerhetspolitikk (Mearsheimer 2009:246). Når neorealismen anvendes for å analysere en regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, vil fokuset være på det internasjonale system og statens relative maktposisjon. Det som det legges vekt på, er hvordan nasjonale interesser fremmes i forhold til andre stater. Men hvis det som er rasjonelt for en regjering ikke bare avhenger av å fremme

nasjonale sikkerhetsinteresser vis-à-vis andre stater, men også innenrikspolitiske hensyn, er det viktig å ta dette med i analysen. Kunnskap om begge kontekstene, den internasjonale og den innenrikspolitiske, vil derfor kunne være viktig for å forstå rasjonaliteten bak en regjerings forsvarspolitiske prioriteringer, og dermed øke forklaringskraften.

2.3.1 Innenrikspolitikkenes betydning

At innenrikspolitiske faktorer har påvirkning på staters sikkerhetspolitikk får støtte i litteraturen på området.⁶ Nye og Lynn-Jones (1988:24) skriver: "Most security policies result from the interplay of domestic and international factors." Alons (2007:211) mener man må ta hensyn til begge disse nivåene for å forstå en stats sikkerhetspolitiske preferanser og adferd. De innenrikspolitiske faktorene danner grunnlaget for en regjerings *indre* handlingsrom, som sammen med de systemiske faktorene (*ytre* påtrykk), utgjør statens handlingsrom. En stats handlingsrom er som nevnt relatert til "forholdet mellom kostnader og fordeler ved ulike handlingsalternativer" (Knutsen mfl. 2000:38, kursivering fjernet). Innenrikspolitiske faktorer vil derfor kunne legge begrensninger på hvilken forsvarspolitikk en stat kan forfølge. Hva som er rasjonelt for en regjering når det gjelder prioritering av Forsvarets ressurser vil derfor også kunne være en funksjon av innenrikspolitiske faktorer.

Av ulike innenrikspolitiske faktorer som kan virke inn på en regjerings forsvars- og sikkerhetspolitikk, er særlig behovet for politisk oppslutning viktig (Kjølberg 2007:14). Betydningen av intern oppslutning om en bestemt politikk er ofte større i demokratier enn i autoritære stater, ettersom regjeringer i et demokrati vil være mer avhengig av politisk støtte på det innenrikspolitiske nivå (Kjølberg 2007:14). En *nested-game*-tilnærming vil derfor være fruktbar å bruke når det er regjeringer i demokratiske stater man undersøker. Tsebelis (1990:5) skriver: "In a general way, one

⁶ Se for eksempel Putnam (1988), Risse-Kappen (1991), Trumbore (1998), Nye og Lynn-Jones (1988:24-25), Pahre og Papayouanou (1997), Mastanduno, Lake og Ikenberry (1989), Wang (1996), Elman (1995), Barnett (1990).

can argue that democracies have built-in situations where games are not played in isolation and, therefore, where choices may appear to be suboptimal.”

Behovet for innenrikspolitisk legitimitet

For å sikre politisk støtte på det innenrikspolitiske nivå, som blant annet er en betingelse for å beholde regjeringsmakten i demokratiske stater, er det viktig at en regjerings politikk fremstår som legitim. I land med fravær av eksistensielle trusler, og hvor den innenrikspolitiske opinion har fått større betydning for en regjerings forsvars- og sikkerhetspolitikk, slik som Norge, har behovet for å kunne legitimere denne politikken på det innenrikspolitiske nivå blitt viktigere (Kjølberg 2007:34; Matlary 2009:41-42). Og det vil ofte være en verdibasert legitimering som trengs. Matlary (2009:41) skriver: ”(...) European states need value-based legitimacy to deploy and use military force...” For å sikre innenrikspolitisk legitimitet for bruken av militærmakten utenfor landets grenser vil bruken ofte måtte begrunnes ut i fra humanitære formål, og ikke statssikkerhet (Matlary 2009:37-41). Matlary (2009:41) skriver: ”Legitimacy in most European states, (...) is now based on post-national security policy: humanitarian assistance and state-building.” Dette vil kunne ha implikasjoner både for en regjerings forsvarspolitiske prioriteringer og begrunnelsene for disse. Som Kjølberg (2007:34, min kursivering) skriver:

Den innenrikspolitiske arena blir stadig viktigere også for utenriks- og sikkerhetspolitikkenes utforming. Dette endrer rammebetingelsene for utformingen av politikken, noe som igjen også kan *påvirke* den, eller i alle fall hvordan politikken blir *fremstilt* i det offentlige rom.

Slike innenrikspolitiske faktorer, som hensynet til innenrikspolitisk legitimitet⁷, kan derfor påvirke både de forsvarspolitiske prioriteringene og hvordan disse prioriteringene begrunnes. Når det gjelder de forsvarspolitiske prioriteringene, vil derfor ikke bare systemfaktorer, men også innenrikspolitiske faktorer kunne virke inn. I den grad de gjør der, vil det å innlemme slike faktorer i analysen kunne øke

⁷ Med behovet for innenrikspolitisk legitimitet som begrensning på en regjerings sikkerhetspolitiske handlingsrom menes her verdibasert legitimitet.

forklaringskraften. Neorealismen ser som nevnt bort fra slike innenrikspolitiske faktorer i analysen av staters sikkerhetspolitikk.

Et av formålene med analysen er også å undersøke begrunnelsene for de forsvarspolitiske prioriteringene. Også her vil hensynet til innenrikspolitisk legitimitet kunne virke inn. Matlary (2002:14, forfatterens kursivering) skriver:

Det at mer og mer utenrikspolitikk også blir gjenstand for offentlig diskusjon og offentlig diplomati betyr at formen for *argumentasjon skifter fra det typiske 'nasjonale interesser' til verdier som rettferdighet, menneskerettigheter og andre normer.*

Behovet for innenrikspolitisk legitimitet kan derfor få innvirkning både på de forsvarspolitiske prioriteringene en regjering legger opp til og hvordan disse prioriteringene begrunnes. For eksempel vil bruken av militærmakten i visse situasjoner kunne ha veldig liten legitimitet, til tross for at bruken søkes begrunnet ut i fra humanitære og ideelle formål. Men også begrunnelsene for bruk av militærmakten kan i seg selv få konsekvenser for bruken av militærmakten. Som nevnt vil man for å sikre den innenrikspolitiske legitimiteten ofte måtte begrunne bruken av militærmakten utenfor landet, altså i internasjonale operasjoner, ut i fra humanitære og ideelle formål. Dette kan igjen få konsekvenser for selve prioriteringene. For eksempel vil det være mindre aksept i befolkningen for tap av egne soldaters liv i en konflikt som, ved at den begrunnes ut i fra humanitære og ideelle formål, ikke fremstår som å ha direkte sammenheng med landets sikkerhet. Kjølberg (2007:29) skriver: "Å ofre menneskeliv i en konflikt som ikke har direkte sammenheng med et lands sikkerhet vil imidlertid i de fleste tilfeller være kontroversielt og føre til krav i opinionen om at soldatene trekkes hjem."

At hensynet til innenrikspolitisk legitimitet kan få konsekvenser både for de forsvarspolitiske prioriteringer og begrunnelsene for disse, kan illustreres fra NATOs militære operasjon i Kosovo i 1999. Denne operasjonen ble begrunnet ut i fra humanitære hensyn (Solana 1999:114), noe som kan tolkes som at hensynet til innenrikspolitisk legitimitet i medlemslandene spilte inn. Samtidig fikk hensynet til

den innenrikspolitiske legitimitet konsekvenser for den militære strategien som ble anvendt. Wheeler (sitert i Wilson 2009:160) skriver:

Alliance governments publicly ruled out the use of ground troops from the outset of the air campaign, believing that soldiers returning in body bags would rapidly erode domestic support for the action against Milosevic. This concern with maintaining domestic legitimacy exerted a powerful constraint on NATO strategy...

Distriktpolitiske hensyn

Også andre innenrikspolitiske faktorer kan virke inn på en regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer. Med det gamle invasjonforsvaret hadde man en betydelig militær tilstedeværelse særlig i Nord-Norge, men også i andre landsdeler (Græger 2007:296). Forsvaret hadde da positive ringvirkninger for næringsliv, sysselsetting og bosetting i flere kommuner i Norge (Græger 2007:121-124). Man har snakket om et såkalt militærkommunalt kompleks bestående av aktører innen militæret, lokalpolitikken og næringsliv som har hatt en felles egeninteresse knyttet til det å “opprettholde stor nasjonal militær virksomhet i distriktene” (Græger 2009a:363; Græger 2007:297). Slike distriktpolitiske hensyn kan derfor også tenkes å virke inn på regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer.

2.4 Hypoteser og operasjonalisering

2.4.1 Avhengige variabler

Min primære avhengige variabel er de to regjeringenes preferanser⁸ når det gjelder å prioritere Forsvarets ressurser mellom internasjonale og nasjonale oppgaver. Med Forsvarets ressurser menes her den kompetanse, kapasiteter og ressurser Forsvaret trenger for å kunne utvikle og anvende militærmakt⁹.

⁸ Med *preferanser* menes her som nevnt de forsvarspolitiske prioriteringene som regjeringene fremlegger i offentlige dokumenter og uttalelser.

⁹ Se for eksempel Forsvarsdepartementet (2009:57).

Jeg ønsker også å se på begrunnelsene for disse prioriteringene. Det er i hovedsak prioriteringene knyttet til bruk av Forsvaret i internasjonale oppgaver jeg skal se på begrunnelsene for. Og det er forekomsten av begrunnelser knyttet til humanitære og ideelle formål, altså verdibaserte begrunnelser, jeg er interessert i å undersøke. Disse antas å utgjøre en motsats til realpolitiske begrunnelser, hvor fokuset er på nasjonale interesser. For å undersøke den relative betydningen av verdibaserte begrunnelser, vil jeg derfor også se på slike realpolitiske begrunnelser. Den andre avhengige variabelen blir derfor begrunnelsene for de forsvarspolitiske prioriteringene knyttet til Forsvarets internasjonale oppgaver.

2.4.2 Uavhengige variabler

Jeg har to avhengige variabler. Når det gjelder den primære *avhengige* variabelen, de forsvarspolitiske prioriteringene, har jeg tre *uavhengige* variabler jeg skal undersøke betydningen av.

Den sentrale forklaringsvariabelen, som er utledet av det neorealistiske perspektiv, er knyttet til staten Norges relative maktposisjon i det internasjonale system. Allison (1971:33) skriver: "Threats and opportunities arising in the international strategic 'marketplace' move the nation to act." Ifølge neorealismen har statens relative maktposisjon betydning for dens handlingsrom. For å forklare regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer vil Norges relative maktposisjon i det internasjonale system derfor utgjøre den første uavhengige variabel.

De to andre uavhengige variablene når det gjelder den første avhengige variabelen, er knyttet til faktorer på det innenrikspolitiske nivå. Den ene er hensynet til innenrikspolitisk legitimitet og den andre er distriktpolitiske hensyn.¹⁰ Altså i hvilken grad disse to faktorene virker inn på regjeringenes offentlige erklærte forsvarspolitiske prioriteringer.

¹⁰ Å ta hensyn til distriktpolitiske faktorer kan også være knyttet til å ivareta innenrikspolitisk legitimitet. Men i denne analysen menes som nevnt verdibasert legitimitet når det snakkes om innenrikspolitisk legitimitet.

Når det gjelder den andre avhengige variabelen, begrunnelsene for prioriteringene, er forklaringsvariabelen her også hensynet til den innenrikspolitiske legitimitet. Altså i hvilken grad regjeringene anvender verdibaserte begrunnelser for de forsvarspolitiske prioriteringene knyttet til Forsvarets internasjonale oppgaver.

2.4.3 Operasjonalisering av sentrale begreper

Sikkerhet

Et sentralt begrep i analysen er sikkerhet. Jeg skal anvende et sikkerhetsbegrep som er knyttet til statssikkerheten. Luciani (sitert i Collins 2010:3) har følgende definisjon av statssikkerhet: “National security may be defined as the ability to withstand aggression from abroad.” Aggresjon utenifra kan true den territorielle og politiske suverenitet. Med sikkerhet menes derfor evnen til å motstå slike trusler mot den territorielle og politiske suverenitet.

Makt

Makt forstås her som “evnen til å virkeliggjøre sine interesser” (Petersson 1997:149).

Legitimitet

Med legitimitet menes her at man betrakter en aktørs handlinger som passende og ønskelige (Suchman 1995:574). Altså om regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer og begrunnelser for disse anses som passende og ønskelige av aktører på det innenrikspolitiske nivå. Når det gjelder de forsvarspolitiske prioriteringene, vil også legitimitet knyttet til det internasjonale nivå være viktig. For eksempel overfor allierte i NATO.

2.4.4 Hypoteser

Som nevnt ønsker jeg å se på betydningen av ytre (det internasjonale nivå) og indre (det innenrikspolitiske nivå) faktorer på regjeringene Stoltenberg II og Bondevik II sine forsvarspolitiske prioriteringer. Jeg ønsker også å se på betydningen av hensynet

til den innenrikspolitiske legitimitet for begrunnelsene av disse prioriteringene (Forsvarets internasjonale oppgaver). Altså i hvilken grad prioriteringene begrunnes i verditermer, i motsetning til realpolitiske begrunnelser (nasjonal sikkerhet og nasjonale interesser).

Det har blitt hevdet at ytre faktorer har større påvirkning på småstater enn på større og mer mektige stater. Bjøl (sitert i Elman 1995:179) skriver:

For the small state, as Rosenau has pointed out, the environment is a much more important variable than for the great power, and hence any reasoning about its role should probably start by an identification of the type of international system in which it has to operate.

Kjølberg (2007:10) skriver om årsakene til at systemfaktorer kan ha større innvirkning på småstaters handlingsrom:

Småstaters sikkerhetsutfordringer er i større grad enn store stater geografisk bestemt fordi sannsynligheten for at småstater har sterkere naboer er større enn for store stater. Småstater kan også være brikker i en større geostrategisk sammenheng, fordi deres territorium kan ha betydning for andre staters sikkerhet.

I litteraturen på området blir det også påpekt at Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske handlingsrom har vært påvirket av ytre forhold¹¹. For eksempel skriver Ulriksen (1996:10): ”Norsk sikkerhetspolitikk har alltid vært sterkt påvirket av de maktkonstellasjoner som til enhver tid har omsluttet landet.” H1: Min første hypotese er derfor at regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer vil kunne forklares ut i fra Norges posisjon i det internasjonale system. Jeg antar dermed at neorealismen vil ha forklaringskraft på regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer.

Men som nevnt har det blitt påpekt at innenrikspolitiske faktorer har fått større betydning i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigens slutt. H2: Min andre hypotese er derfor at de nevnte innenrikspolitiske faktorene (legitimitetshensyn og distriktspolitiske hensyn) også vil ha forklaringskraft på regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer.

¹¹ Se for eksempel Heier 2006.

Som Matlary (2002) har påpekt, vil det at forsvars- og sikkerhetspolitikken i større grad blir diskutert offentlig medføre at man oftere begrunner sin politikk ut i fra humanitære og ideelle verdier. H3: Min tredje hypotese er derfor at begrunnelsene for prioriteringene knyttet til Forsvarets internasjonale oppgaver vil være preget av slike verdibaserte termer.

Det er vanskelig å kunne anslå i hvilken grad ytre eller indre faktorer vil spille inn på de forsvarspolitiske prioriteringene. Det samme gjelder i hvilken grad begrunnelsene for prioriteringene vil være verdibaserte. Ettersom det er argumentasjonen til to ulike regjeringer jeg skal analysere, skal jeg heller prøve å utlede noen hypoteser om forskjeller mellom de med hensyn til de ovennevnte hypotesene. Begge regjeringene var koalisjonsregjeringer. Bondevik II-regjeringen, som også var en mindretallsregjering, var et samarbeid mellom Venstre, Kristelig Folkeparti og Høyre. Stoltenberg II-regjeringen er et samarbeid bestående av Senterpartiet, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Det kan antas at partisammensetningen vil virke inn med hensyn til den innenrikspolitiske påvirkningen på prioriteringene og begrunnelsene. De politiske partiene i regjeringene har også partispesifikke interesser knyttet til den innenrikspolitiske legitimiteten, som det å sikre oppslutning om sitt parti og behage sine velgere. Man skal jo vise at man faktisk etterlever den politikken man ifølge partiprogrammet står for. Siden partiene har ulik velgergrunnlag og forskjellig politikk på området, kan behovet knyttet til den innenrikspolitiske (verdibaserte) legitimiteten variere. Det samme kan sies om behovet for å ivareta distriktshensyn, og behovet for å begrunne prioriteringene i verditermer. At partier med ulik politisk grunnlag vil kunne føre en ulik politikk, kan virke som en selvfølge. Men ifølge neorealismen vil slike aktørspesifikke preferanser ikke virke inn på sikkerhetspolitikken i nevneverdig grad (Waltz 1979:117). Det er derfor det er interessant å se om regjeringssammensetningen har betydning for de forsvarspolitiske prioriteringene. Antakelsen her er at påvirkningen fra de innenrikspolitiske faktorene også kan kanaliseres gjennom partiene, ikke bare direkte fra opinionen til regjeringen som helhet. Dette åpner for å utlede mer spesifikke hypoteser knyttet til forskjellen mellom de to regjeringenes prioriteringer og begrunnelser.

Græger (2009a:364) skriver at Senterpartiet og Arbeiderpartiet har vært mer opptatt av de positive distriktspolitiske ringvirkningene til Forsvaret. Og når det gjelder Forsvarets rolle knyttet til nasjonalt forsvar, skiller Senterpartiets velgere seg fra de andre partienes velgere. På spørsmål om norske styrker først og fremst bør forsvare Norge sa nesten ni av ti SP-velgere seg enig, mens det for de andre partiene i de to regjeringene var rundt femti prosent enighet om dette blant velgerne (Narud, Hveem og Høyland 2010:342). Dette kan igjen tyde på at distriktspolitiske hensyn er spesielt viktig for Sp. H4: Min fjerde hypotese er derfor at distriktspolitiske hensyn i større grad vil virke inn i Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer.

Inglehart (1990:291, 295-298) hevder at personer med postmaterielle verdier¹² vil legge mindre vekt på militær sikkerhet enn de med mer tradisjonelle materielle verdier, som i større grad vektlegger militær makt og sikkerhet. Det kan derfor antas at de med mer postmaterielle verdier i større grad vil vektlegge verdibasert legitimering for bruken av militærmakten. Bekkers (2005:445) fant en korrelasjon mellom det å ha postmaterielle verdier og preferansen for å stemme på venstrepartier. De med postmaterielle verdier vil altså i større grad enn de med tradisjonelle materielle verdier stemme på venstrepartier. Sosialistisk Venstreparti, og til en viss grad Arbeiderpartiet, kan karakteriseres som venstrepartier. Velgerne til partiene i Stoltenberg II-regjeringen plasserer seg også lengre til venstre på den politiske skala enn velgerne til de partiene som satt i Bondevik II-regjeringen, med SV lengst ute (Narud, Hveem og Høyland 2010:339). Knutsen (1995) fant, i en studie av blant annet Norge, at høyre-venstre dimensjonen på den politiske skala korrelerer med det å ha henholdsvis materielle og postmaterielle verdier. Når det gjelder utenrikspolitikk generelt, har partier på venstresiden oftere lagt mer vekt på verdipolitikk enn partier på høyresiden, som partiet Høyre, som har lagt mer vekt på tradisjonell realpolitikk (Matlary 2002:4; Knutsen 2008). H5: Min femte hypotese er derfor at Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer vil være mer påvirket av hensynet til den

¹² Andersen (1997b:218-219) skriver om betegnelsen *postmaterielle verdier*: ”Ronald Ingleharts betegnelse for nye verdier og verdiprioriteringer som setter behov for livskvalitet og selvrealisering høyere enn materielle behov som økonomisk vekst og sikkerhet. Bakgrunnen er den økonomiske velstanden og fraværet av krig, som ikke gir tilfredshet, men danner grunnlaget for å utvikle nye og mer vidtgående behov og krav til samfunnet...”

innenrikspolitiske legitimitet enn Bondevik II-regjeringen. Men Bekkers (2005:445) fant også en korrelasjon mellom det å ha mer postmaterielle verdier og preferansen for å stemme på kristelige partier. Kristelig Folkeparti satt i Bondevik II-regjeringen, noe som kan øke behovet for, og dermed påvirkningen fra, innenrikspolitisk legitimitet hos også denne regjeringen. Men siden Stoltenberg II-regjeringen er en flertallsregjering, kan det tenkes at et SV som legger mer vekt på verdipolitikk vil ha større forhandlingsstyrke med hensyn til å påvirke regjeringens prioriteringer enn et KrF i en mindretallsregjering.

H6: Siden det antas at den innenrikspolitiske påvirkningen på de forsvarspolitiske prioriteringene er større for Stoltenberg II-regjeringen, forventes det at denne regjeringen også i større grad vil *begrunne* sine forsvarspolitiske prioriteringer i verditermer.

2.5 Kritikk av rasjonalitetsmodeller i statsvitenskapelig analyse

Det har lenge vært uenighet om bruken av rasjonalitetsmodeller i statsvitenskapelige studier. Rasch (1997:229) skriver: "Uenigheten gjelder ikke minst fruktbarheten av å bygge på forutsetninger om rasjonell adferd ved empiriske analyser av politiske fenomener." Antakelsen om rasjonalitet har blitt utsatt for kritikk av for eksempel de som mener at adferd ofte vil være drevet av sosiale normer snarere enn en instrumentell kost/nytte kalkyle (Kahler 1998:933-937). Antakelsen om rasjonalitet har også blitt kritisert av dem som bruker psykologiske forklaringsmodeller for menneskelig adferd (Kahler 1998:925-928; Hovi og Rasch 1996:85). Rasjonalitetsmodellen er en forenkling av virkeligheten (Hellevik 2002:80). Men det betyr ikke at denne modellen er ufuktbar, siden alle teorier og modeller er forenklinger av virkeligheten (Verba 1961:108).

I teoretiske tilnærminger til studiet av internasjonal politikk som bygger på antakelsen om rasjonalitet, slik som neorealismen, behandler man ofte staters identitet og preferanser som gitte, og antar at staters adferd kan utledes av materielle faktorer

(Waltz 1979:97-98; Ruggie 1998:863). Innenfor den sosialkonstruktivistiske tilnærmingen vil man hevde at staters interesser er sosialt konstruert, og derfor også kan endres uten endring i materielle forhold (Jackson og Sørensen 2007:162-164). Normer gis også betydning i forklaring av staters adferd (Wendt 1992). Staters interesser vil derfor ikke nødvendigvis være gitte eller grunnet i materielle forhold, slik antakelsen er i neorealismen (Finnemore 1996:11). Hvordan for eksempel det internasjonale systemets struktur påvirker aktørers interesser vil derfor være betinget av hva aktørene *tenker* som strukturen. Anthony Giddens (1984:304) skriver: "Structures exist only in their instantiation in the knowledgeable activities of situated human subjects..." En endring i synet på strukturen vil derfor kunne få konsekvenser for staters adferd, selv om det ikke forekommer materielle endringer i strukturen, ifølge dette perspektivet. Realistene vil derimot hevde at faktorer som identitet og kultur ikke har noen uavhengig forklaringskraft på staters adferd. Katzenstein (1996:17) skriver: "For realists, culture and identity are, at best, derivative of the distribution of capabilities and have no independent explanatory power."

I konstruksjonen av det teoretiske rammeverket har jeg valgt å se bort fra disse perspektivene. Det teoretiske rammeverket jeg har tenkt å bruke i analysen vil vektlegge materielle faktorer, og det vil være basert på antakelsen om rasjonalitet. Og som alle teorier, er dette teoretiske rammeverket også en forenkling av virkeligheten. Mitt teoretiske rammeverk er ikke ment å gi en fullstendig forklaring på regjeringens argumentasjon. Jeg deler Verba (1961:106) sitt syn: "No model (...) can encompass the totality of a situation."

3 Forskningsstrategi og design

Med forskningsstrategi menes hvordan undersøkelsesopplegget skal utformes (Hellevik 2002:87). Yin (2003:19) skriver at en forskningsstrategi er "the logic that links the data to be collected (and the conclusion to be drawn) to the initial questions of study". Man kan skille mellom kvantitativ og kvalitativ forskning (Hellevik 2002:110). Mens man i kvantitativ forskning bruker tall og statistisk metode, og fokuserer på mange enheter, er man i kvalitativ forskning opptatt av mer intensiv analyse av en eller få enheter (King, Keohane og Verba 1994:3-4). Kvantitative undersøkelser er kjennetegnet av at man har mange enheter og færre opplysninger (variabler), mens kvalitative undersøkelser ofte vil ha få enheter og flere opplysninger (Hellevik 2002:111). Grønmo (1996:75) skriver at valget mellom disse to undersøkelsestypene er av strategisk karakter, og at det bør være problemstillingen som bør avgjøre hvilken forskningsstrategi man velger. Valg av forskningsstrategi har betydning for hvilke type data som anvendes. I kvalitative studier vil ikke opplysningene være uttrykt i tall, men i tekster (Hellevik 2002:110).

3.1 Casestudie som forskningsstrategi

I den valgte problemstillingen søkes en forklaring på en argumentasjon. Konteksten for uttalelsene antas å være viktig for å forstå logikken bak argumentasjonen. For studier hvor man er opptatt av konteksten, vil ofte en casestudie være en egnet forskningsdesign. Andersen (1997a:31) skriver om slike casestudier: "I slike studier er tolkning og forklaring preget av at atferd ses i sammenheng med, og veves inn i, omfattende institusjonelle forhold eller kontekst." Denne sammenkoblingen mellom fenomenet som undersøkes og dens kontekst, blir også påpekt av Yin (2003:4) som sentralt i en casestudie. Han (Yin 2003:4) skriver: "The case study is the method of choice when the phenomenon under study is not readily distinguishable from its context." Jeg skal derfor velge casestudie som forskningsstrategi.

3.1.1 Begrepsvaliditet

Teoretiske begreper har ofte flere aspekter, og i en analyse vil man måtte velge ut en eller noen av disse aspektene (Adcock og Collier: 2001:531). Når man skal studere noe empirisk, vil et teoretisk begrep ofte måtte operasjonaliseres. En operasjonell definisjon av et teoretisk begrep vil angi hvilke indikatorer som et empirisk fenomen må ha for å falle inn under begrepet; altså hvordan man empirisk måler begrepet (Adcock og Collier: 2001:531; Hellevik 2002:51). Dette er nødvendig fordi ”de teoretiske definisjonene ofte ikke gi[r] tilstrekkelig entydige anvisninger om hvordan en skal avgjøre om noe faktisk er en enhet eller hvilken verdi den skal tilordnes på variabelen” (Hellevik 2002:50-51). For å sikre god validitet er det viktig at den operasjonelle definisjonen samsvarer med den teoretiske (Hellevik 2002:52). En av styrkene ved casestudiet er at man har mulighet for å oppnå høy begrepsvaliditet. George og Bennett (2005:19) skriver: ”Case studies allow a researcher to achieve high levels of conceptual validity, or to identify and measure the indicators that best represent the theoretical concepts the researcher intends to measure.”

3.1.2 Casestudie og generalisering: Ytre validitet

Et siktemål i casestudier er å kunne generalisere til andre case (Gerring 2007:20). Med generalisering menes det å trekke ”slutning fra resultatet i et utvalg til egenskaper ved det teoretiske univers av enheter utvalget er trukket fra” (Hellevik 2002:466). Ifølge Gerring (2007:77) er casestudiet både ideografisk og nomotetisk. Den er en detaljert beskrivelse av et tilfelle, men skal også kunne kaste lys over andre tilfeller i det teoretiske univers den er trukket ut fra. Gerring (2007:79) skriver: ”In sum, it seems justifiable for case study to function on two levels simultaneously, the case itself and some broader class of (perhaps difficult-to-specify) cases.”

Det har blitt innvendt at casestudier har liten eller ingen verdi når det gjelder muligheten for å generalisere (Andersen 1997a:13). Holdbarheten av generaliseringer er nødvendig for å sikre den ytre validiteten (Hellevik 2002:191). Andersen (1997a:10) mener denne innvendingen beror på at man forveksler ambisjonen om å generalisere med ”troen på at det finnes universelle lover”. Han (Andersen 1997a:16) skriver:

”Generalisering dreier seg om begrepsgjøring og klargjøring av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener og under bestemte betingelser.” Generalisering blir derfor et spørsmål om grader (Andersen 1997a:128).

Men siden man kun har en eller noen få enheter, vil man likevel få problemer med *statistisk* representativitet (Andersen 1997a:14). Andersen (1997a:14, forfatterens kursivering) skriver at det ”ikke er statistisk, men *analytisk eller teoretisk representativitet* som case-studie generalisering hviler på”. Yin (2003:10) skriver: ”[C]ase studies, (...), are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes.” Generalisering i casestudier er derfor knyttet til teoretisk tolkning. Om dette skriver Andersen (1997a:17): ”Analysen dreier seg som regel om hvordan komplekse prosesser skaper bestemte utfall,(...). Slike rekonstruksjoner av prosesser brukes noen ganger som forklaring, og, i den grad slike forklaringer knyttes til generalisering, må de gjelde klasser av fenomener.” Kritikken mot casestudiens manglende mulighet for å generalisere er derfor knyttet til statistisk generalisering, og ikke analytisk generalisering (Andersen 1997a:17; Tellis 1997). Den ytre validiteten er derfor sikret i den grad den analytiske generaliseringen er holdbar (Tellis 1997).

3.1.3 Indre validitet

Et problem knyttet til det å generalisere fra en casestudie har å gjøre med kontroll over uønsket variasjon (Andersen 1997a:16). En slik kontroll er viktig for å sikre holdbarheten til årsakshypotesene, altså den indre validiteten, og er en forutsetning for å bidra til innsikt av generell karakter (Andersen 1997a:16; Hellevik 2002:191). Andersen (1997a:27) skriver at forskeren gjennom en bevisst modellering og utvelging av undersøkelsesenheter kan oppnå denne kontrollen over uønsket varians. Andersen (1997a:84) skriver: ”Analytisk kontroll gjennom teoretisk styrt utvelging og undersøkelsesopplegg blir avgjørende.” Han skriver at forskeren gjennom tankeeksperimenter kan ”velge ut og avgrense casen på en slik måte at ønskelig teoretisk variasjon maksimeres, samtidig som andre former for variasjon begrenses” (Andersen 1997a:15, 27). Dermed kan den indre validiteten økes.

Men man kan ikke få kontrollert for alt. Hellevik (2002:89) skriver: "Uansett hvor omfattende analyser vi gjennomfører, kan det aldri utelukkes at den sammenhengen vi tror avspeiler en påvirkning, er skapt av en variabel vi ikke har kontrollert for, enten fordi vi mangler data om den, eller fordi vi overhode ikke har tenkt på den." En av styrkene ved casestudiet er at man vil ofte ha en intensiv datainnsamlingsprosess preget av nærhet til fenomenet som studeres og hvor man vil innhente mye detaljert informasjon (Andersen 1997a:34). Dette kan bidra til en detaljinnsikt som gjør det mulig å kontrollere for uønsket varians, og dermed bedre den indre validiteten (Andersen 1997a:28). En forutsetning for å oppnå en slik kontroll er at man har et bevisst forhold til de teoretiske modeller som anvendes i analysen (Andersen 1997a:28). Ettersom man i casestudier ofte må støtte seg på generelle refleksjoner i forskningsprosessen og analysen, og ikke standardiserte regler og teknikker som i statistiske undersøkelser, er det viktig at man i casestudier har klare modeller som man har et bevisst forhold til (Andersen 1997a:28). Andersen (1997a:29) skriver: "I case-studier vil aktiv utprøving av teoretiske tolkningsmuligheter i et empirisk materiale være en viktig del av spesifisering av teoretisk modell, hovedvariabel og følgelig teoretisk univers." Mens man i statistiske undersøkelser forsøker å oppnå kontroll over uønsket varians gjennom statistisk randomisering, vil man i casestudier altså kunne oppnå dette gjennom en slik utprøving av teoretiske tolkningsmuligheter (Andersen 1997a:59).

3.2 Mine case

Yin (2003:13) definerer casestudiet slik: "A case study is an empirical enquiry that (1) investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when (2) the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident." Gerring (2007:20) skriver at casestudiet er intensivt, og at hensikten er, i hvert fall delvis, "(...) to shed light on a larger class of cases (a population)".

Jeg har en *intensiv* forskningsstrategi. Det vil si at jeg skal konsentrere meg om en bestemt sak, og gå i dybden på den. Hellevik (2002:98-99) skriver at en intensiv forskningsstrategi både har fordeler og svakheter. Svakheterne, og mulige løsninger på

disse, er redegjort for ovenfor. En av fordelene ved en slik forskningsstrategi er at man gjennom å gå i dybde på enheten får kjennskap til dens verdier på mange variabler, noe som gir særlig god mulighet til å ”se enheten i et helhetsperspektiv” (Hellevik 2002:99). Hellevik (2002:99) skriver: ”De mange opplysningene blir ikke løsrevne fragmenter, men kan ses i den sammenheng de står til hverandre som deler av en helhet.” Jeg mener det er behov for å trekke inn flere variabler for å kunne forklare de to regjeringenes argumentasjon. Et intensivt forskningsopplegg vil derfor være hensiktsmessig for å kunne kaste lys over problemstillingen (Hellevik 2002:99).

Formålet med analysen er å få økt innsikt i hva som påvirker en norsk regjeringss forsvars- og sikkerhetspolitiske argumentasjon. For å undersøke dette fenomenet, har jeg valg å se på to ulike regjeringer. Undersøkelsen består således av to case. Det blir derfor det Yin (2003:53) kaller en multiple-case design. Ved å undersøke to case vil jeg mer informasjon, noe som vil gi bedre grunnlag for å trekke slutninger (Yin 2003:53).

Mine case er *Bondevik II-regjeringens og Stoltenberg II-regjeringens argumentasjon om prioritering av Forsvarets ressurser mellom nasjonale og internasjonale oppgaver*. Ifølge Gerring (2007:18-19) er en case et avgrenset fenomen, både når det gjelder rom og tid. Casene er avgrenset til å gjelde fenomenet *en norsk regjeringss forsvarspolitiske argumentasjon*. De er også avgrenset i tid. Bondevik II-regjeringen satt i fire år, fra 19. oktober 2001 til 17. oktober 2005. Stoltenberg II-regjeringen tiltrådte den 19. oktober 2005, og er per dags dato fortsatt i regjering. I denne analysen skal jeg når jeg analyserer Stoltenberg II-regjeringen forholdet meg til perioden frem til 15. november 2010. En slik avgrensning i tid og tema vil bidra til å ivareta hensynet til kontroll over uønsket variasjon, noe som er viktig for den indre validiteten (Andersen 1997a:27).

Problemstillingen er valgt ut i fra et ønske om å undersøke hvilken betydning ytre og indre faktorer har for en norsk regjeringss forsvarspolitiske prioriteringer og

begrunnelsene¹³ for disse. Målet er å bidra til innsikt i et samtidig fenomen, det Yin (2003:41) kaller for et *revelatory case*, altså en *avslørende case*. Med tanke på analytisk generalisering, er det viktig å avklare ”hvilken teoretisk definert enhet en case er et interessant eksempel på” (Andersen 1997a:126). Siden betydningen av indre faktorer for sikkerhetspolitikken kan tenkes å være større i demokratier (Kjølberg 2007:14), vil den analytiske generaliseringen i hovedsak gjelde demokratiske regjeringer. Fenomenet det søkes generalisering til vil derfor være: Betydningen av ytre og indre faktorer på en demokratisk regjering's forsvarspolitiske prioriteringer og begrunnelsene for disse prioriteringene. Siden Norge er en småstat (Kjølberg 2007), vil generaliseringen i større grad gjelde andre småstater.

3.2.1 Teoretisk fortolkende casestudie

Jeg skal gjøre det Andersen (1997a:68) kaller for en *teoretisk fortolkende studie*. Siktemålet her er ikke bare beskrivelse av casene, men også å kunne bidra til analytisk generalisering. Med analytisk generalisering menes som nevnt generalisering om teoretiske sammenhenger (Yin 2003:10). Altså i hvilken grad man kan bruke funnene fra casene til å kaste lys over andre liknende fenomener (Andersen 1997a:17). Andersen (1997a:68) skriver at i en slik casestudie er motivet knyttet til interesse for casen, ”samtidig som studiet av det enkelte tilfellet ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om.”

Andersen (1997a:68) skriver at i en slik teoretisk fortolkning av en case brukes eksisterende begreper og teorier, og disse vil gi kriterier for empirisk relevans. Man bruker ”begreper og teoretiske sammenhenger for å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale” (Andersen 1997a:69). Hensikten er derfor vanligvis ikke teoriutvikling. Og det teoretiske utgangspunktet tas for gitt (Andersen 1997a:127).

¹³ Når det gjelder begrunnelsene, vil jeg som nevnt kun se på den relative betydningen av legitimitetshensyn på det innenrikspolitiske nivå. En regjering vil også kunne ha legitimitetshensyn knyttet til det internasjonale nivå, overfor andre stater, med hensyn til begrunnelsene for sine forsvarspolitiske prioriteringer.

Det er viktig å ha en god kopling mellom det teoretiske rammeverket som konstrueres og data. Andersen (1997a:70) skriver: "I fortolkende case-studier passer teori best når den aktivt organiserer største delen av den empiriske variasjonen som en case oppviser." Dette er også viktig for å sikre kontroll over uønsket variasjon (Andersen 1997a:15). Ettersom et empirisk materiale kan ha flere tolkningsmuligheter, er det viktig å prøve ut alternative teoretiske tilnærminger (Andersen 1997a:69, 127). Andersen (1997a:127) skriver at i valg av teoretisk tilnærming, "legges det vekt på den eller de perspektiver som best belyser de empiriske spørsmål man ønsker å få svar på".

Jeg skal foreta en kvalitativ analyse av kildematerialet, hvor innholdet skal vurderes opp mot begreper i det teoretiske rammeverket som konstrueres. Selv om jeg skal undersøke argumentasjon, er dette ikke en argumentasjonsanalyse i tradisjonell teknisk forstand (jf. Bergström og Boréus 2005). Hensikten er å studere regjeringenes utsagn, og i lys av teori prøve å forklare hvorfor man argumenterer som man gjør. Målet er "å oppnå en gyldig forståelse av meningen med teksten" (Thagaard 2003:37).

3.3 Kilder og data

Kildegrunnlaget i denne undersøkelse er skriftlige kilder. Empirien vil bestå av offentlige tekster hvor regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer og begrunnelser er gjengitt. Dette kan være skriftelige taler, avisinnlegg, pressemeldinger eller andre regjeringsdokumenter. De strategiske konseptene for Forsvaret *Styrke og relevans* og *Evne til innsats*, lagt fram av henholdsvis Bondevik II-regjeringen og Stoltenberg II-regjeringen, utgjør sentrale kilder til regjeringenes prioriteringer og begrunnelser. Når det gjelder uttalelser fra enkeltpersoner i regjeringene, tillegges særlig uttalelsene til forsvarsministrene og utenriksministrene stor vekt. Også uttalelsene til andre regjeringspersoner tilknyttet forsvarsdepartementet og utenriksdepartementet utgjør sentrale kilder til regjeringenes argumentasjon. Disse kildene vil utgjøre mine primærkilder. I analysen av disse vil jeg ta i bruk forskeres analyser og kommentarer. Dette kan være i form av vitenskapelige artikler og bøker eller innlegg i aviser og taler. Disse vil brukes som et hjelpemiddel i analysen av regjeringenes argumentasjon, og utgjør sekundærkildene.

3.3.1 Validitet og reliabilitet

Det er særlig to ting man må være oppmerksom ved bruk av kilder. Det ene er å finne data som er mest mulig valide, altså at de er relevante for å svare på problemstillingen (Hellevik 2002:102). Hellevik (2002:183, forfatterens kursivering) skriver: ”Validiteten avhenger av hva som er målt, om dette er de egenskapene problemstillingen gjelder. Validiteten betegner altså datas *relevans* for problemstillingen i undersøkelsen.” En av styrkene ved casestudier er at man ved å studere et fenomen i dybden ofte vil kunne identifisere og måle egenskaper man i henhold til problemstillingen ønsker å måle (George og Bennett 2005:19). Samtidig er mange relevante kilder for problemstillingen unntatt offentligheten, som for eksempel diskusjoner i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (Sikkerhetsloven 1998: § 11). En slik begrenset tilgang til relevante kilder vil kunne true validiteten. Men dette er et problem man som regel vil støte på i studier som omhandler staters sikkerhets- og forsvarspolitik. ¹⁴ En annen ulempe som kan svekke validiteten, er at jeg kun bruker skriftlige kilder, og ikke andre kildetyper, som for eksempel intervju. Jeg må uansett sørge for at utvelgelsen av kildene ikke blir skjev, da dette vil kunne true validiteten (Hellevik 2002:122). Hvis forskeren har et begrenset perspektiv, kan dette føre til en skjev utvelgelse av data. Dette kan motvirkes av at man har et bevisst forhold til mangfoldet av tolkningsmuligheter, hvor man utprøver ulike teoretiske tolkningsmuligheter.

For det andre er det viktig at kildene man benytter er mest mulig *reliable*, altså pålitelige (Hellevik 2002:102). Hellevik (2002:183) skriver at reliabilitet sikter til hvor nøyaktig måleoperasjonene i analysen er, og har med etterprøvbarhet av resultatene å gjøre. For at kildene skal ha relevans for problemstillingen, må de være pålitelige (Kjeldstadli 1992:162). Hellevik (2002:53) skriver: ”Høy reliabilitet er en nødvendig forutsetning for at data skal ha høy validitet.” Om resultatenes etterprøvbarhet skriver Yin (2003:37):

¹⁴ Se for eksempel Græger (2009a:359) og Rottem (2005:354).

The objective is to be sure that if a later investigator followed the same procedures as described by an earlier investigator and conducted the same case study all over again, the later investigator should arrive at the same findings and conclusions.

Det er derfor viktig at man dokumenterer hvordan datainnsamlingsprosessen foregikk. King, Keohane og Verba (1994:51, forfatterenes kursivering) skriver: *“The most important rule for all data collection is to report how the data were created and how we came to possess them.”* Ettersom jeg skal innsamle skriftlige kilder, vil reliabiliteten blant annet være knyttet til hvorvidt disse er troverdige. De kildene jeg skal bruke vurderer jeg som troverdige, ettersom det er snakk om offentlige dokumenter, kilder fra trykte medier hvor kvalitetssikringen er god og publiserte forskningsartikler. Særlig viktig i analysen er det at uttalelser fra regjeringshold er gjengitt på en korrekt måte. Medier vil ofte kunne anvende sitater tatt ut fra sammenhengen for å bygge opp under en sak det egentlig ikke er grunnlag for i uttalelsen. Dette må jeg være oppmerksom på. Ved å konferere flere mediekilder, vil ofte helheten komme frem, siden en person som blir sitert feil som regel vil uttale seg i mediene etterpå. Alle anvendte kilder vil også bli dokumentert, noe som er viktig for etterprøvbareheten.

4 Case 1: Bondevik II-regjeringen (2001-2005)

”I den nye sikkerhetspolitiske epoken vi er inne i, begynner norsk sikkerhet på slettene i Kosovo og i Afghanistans fjellområder.” Kristin Krohn Devold (2003c), norsk forsvarsminister 2001-2005.

4.1 Innledning

I analysen som følger skal jeg først redegjøre for de forsvarspolitiske prioriteringene som det argumenteres for. Deretter vil jeg ved hjelp av det teoretiske rammeverket prøve å forklare disse prioriteringene. Det skal også foretas en analyse av regjeringens begrunnelser for de forsvarspolitiske prioriteringene. Begrunnelsene er en del av argumentasjonen, og en analyse av disse er derfor relevant i forhold til problemstillingen min. I tillegg vil det være interessant å se i hvilken grad man finner belegg for den teoretiske fortolkningen av regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer i regjeringens egne begrunnelser for disse. I analysen av begrunnelsene er hensikten primært å se på de verdibaserte begrunnelsene for prioriteringene knyttet til Forsvarets internasjonale oppgaver. Dette vil kunne si noe om den innenrikspolitiske betydningen for begrunnelsene. Jeg vil også redegjøre for de realpolitiske begrunnelsene. Dette for å se på det relative innslaget av verdibaserte begrunnelser i forhold til de realpolitiske. Men også fordi de realpolitiske begrunnelsene er interessante å sammenlikne med den teoretiske tolkningen av de forsvarspolitiske prioriteringene.

Jeg vil her redegjøre for regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, slik de fremkommer i regjeringens argumentasjon. Problemstillingen for denne analysen er knyttet til prioritering av Forsvarets ressurser mellom internasjonale og nasjonale oppgaver. Og fokuset er på de på generelle trekk ved prioriteringene. I redegjørelsen av regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer skal jeg derfor ikke gjøre rede for alle dimensjonene og detaljene rundt prioriteringene, men kun de generelle trekk ved de prioriteringene som er av relevans for å besvare problemstillingen.

Bondevik II-regjeringen besto som nevnt av partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, som er nøkkeldepartementene når det gjelder forsvars- og sikkerhetspolitikk, ble begge ledet av personer fra partiet Høyre. Jan Petersen var utenriksminister, mens Kristin Krohn Devold var forsvarsminister. Statsministeren, Kjell Magne Bondevik, var fra Kristelig Folkeparti. Naturligvis vil det være mer uenigheter innad i en koalisjonsregjering enn i en regjering ledet av ett parti. Her kan det nevnes at Høyre tradisjonelt har vektlagt realpolitikk sterkt, og vært skeptiske til en verdipolitisk orientering i utenrikspolitikken (Matlary 2002:4; Skånland 2009:331-332). Kristelig Folkeparti, derimot, har en mer idealistisk og verdipolitisk orientering. Knutsen (2008) skriver at KrF er et av de partiene som ”fremstår som mest ”idealistisk” ved sin avstandstaking til internasjonal maktpolitikk” (det andre partiet Knutsen nevner er SV). Dermed kan det på det sikkerhets- og forsvarspolitiske feltet være kimer til uenighet i denne regjeringen.

4.2 Bondevik II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer

Bondevik II-regjeringen kom til makten samme år som stortingsproposisjonen *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005* (Forsvarsdepartementet 2000-1) ble fremlagt av den første Stoltenberg-regjeringen (Stoltenberg I) og senere vedtatt av Stortinget. Da Bondevik II-regjeringen ble utnevnt i statsråd den 19. oktober 2001, var derfor planene om å omlegge og fornye Forsvaret allerede fremlagt. Som det fremkommer av navnet på den nevnte proposisjonen ville tidsperioden Bondevik II satt med regjeringsmakten være sentral når det gjelder omleggingen av Forsvaret.

4.2.1 Noen viktige linjer i regjeringens sikkerhetspolitikk

Før redegjørelsen av regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, skal noen viktige linjer ved regjeringens sikkerhetspolitikk gjøres rede for. Ettersom Forsvaret er et sentralt virkemiddel for sikkerhetspolitikken (Holst 1976:26).), vil en redegjørelse av viktige linjer ved sikkerhetspolitikken være nyttig i en analyse av de forsvarspolitiske prioriteringene. Jeg vil også si noe om regjeringens syn på omleggingen av Forsvaret.

I argumentasjonen understrekes det at Norge er en småstat med begrenset handlingsrom (Forsvarsdepartementet 2004:19). Det sikkerhetspolitiske handlingsrommet er knyttet til vår strategiske posisjon, som i stor grad er bestemt av ”en maktpolitisk struktur der NATO, USA, EU og Russland utgjør de viktigste tyngdepunktene” (Forsvarsdepartementet 2004:19). Det at vårt sikkerhetspolitiske handlingsrom defineres av ”andre og større stater” (Forsvarsdepartementet 2004:19), gjør oss sårbare, og vi vil derfor ”ha behov for alliert assistanse i en krigssituasjon” (Devold 2002).

NATOs betydning for norsk sikkerhetspolitikk

Den transatlantiske forsvarsalliansen NATO anses som helt sentral for norsk sikkerhet: ”NATO er og vil være selve hjørnesteinen for norsk sikkerhet. Norges sikkerhetspolitiske situasjon er helt avhengig av vårt forhold til nære allierte og NATO” (Devold 2003a). Man ønsker et fortsatt sterk NATO som ivaretar Norge og de andre medlemslandenes sikkerhet (Petersen 2003), og NATO anses som den eneste organisasjonen som har evnen til å ”gjennomføre operasjoner knyttet til kollektivt forsvar” (Devold 2002).

Forholdet til USA

Norges forhold til USA betones sterkt. For at NATO skal ivareta medlemslandenes sikkerhet, er det av avgjørende betydning at USA deltar aktivt:

Når det gjelder ivaretagelsen av grunnleggende sikkerhetshensyn, er det en misforståelse å tro at noe enkeltland eller noen gruppe av land kan erstatte et NATO der USA deltar aktivt. Ved innledningen av det 21. århundre er USA mer enn noensinne “the irreplaceable power” (Petersen 2003).

USA anses som en alliansepartner Norge har grunnleggende interesser av å samarbeide med, og man ønsker derfor å føre en politikk som bidrar til at USA fortsatt ser seg tjent med alliert samarbeid gjennom NATO (Devold 2003b; Forsvarsdepartementet 2004:75). En viktig strategi er å forhindre at USA går utenom NATO for å møte sine globale sikkerhetsutfordringer, for eksempel gjennom såkalte koalisjoner av villige (Petersen 2003).

Russland

Russland anses per dags dato ikke for å utgjøre en militær trussel mot Norge, men ”vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik” (Forsvarsdepartementet 2004:39). Det påpekes at Norge kan utsettes for politisk og militært press, særlig i Nordområdene (Devold 2002). Betydningen av det asymmetriske forholdet mellom småstaten Norge og stormakten Russland vektlegges, og norsk politikk må derfor ta sikte på å unngå en bilateralisering av mulige konflikter mellom Norge og Russland (Forsvarsdepartementet 2004:40).

EU

Det er viktig for Norge at NATO og EU ikke ”går hver sin vei når det gjelder sikkerhet og forsvar” (Petersen 2002). Dette fordi en slik utvikling kan medføre at ”båndene over Atlanteren” svekkes (Petersen 2002). Som nevnt er det viktig for Norge at USA deltar aktivt i NATO. Et svekket transatlantisk bånd kan føre til at USA ikke ser seg tjent med NATO, og for Norge som ikke er EU-medlem vil dette kunne føre til økt bilateralisering av sikkerhetspolitikken (jf. delen om Russland over):

Det er i Norges klare interesse at NATO forblir relevant og det sentrale forum for transatlantisk sikkerhet, samarbeid og dialog. Vi må være på vakt mot ”utvanning” av NATOs rolle. Alternativet til NATO vil ikke være EU, FN eller andre multilaterale organisasjoner, men en bilateralisering av sikkerhetspolitikken (Petersen 2004).

Men samtidig vektlegger man at det europeiske forsvarssamarbeidet øker, og at EU utvikler evnen til å gjennomføre selvstendige militære operasjoner (Forsvarsdepartementet 2004:37-39). Derfor er det viktig at Norge også deltar ”aktivt i det fremvoksende europeiske forsvarssamarbeidet” (Forsvarsdepartementet 2004:39).

FN

Regjeringen legger vekt på FNs betydning for norske sikkerhetsinteresser: “FN spiller en nøkkelrolle for norsk sikkerhetspolitikk. Vår sikkerhet er nært knyttet til eksistensen av velfungerende ordninger for sikkerhetssamarbeid i en global ramme” (Forsvarsdepartementet 2004:32). Det er viktig å støtte opp om FNs arbeid for fred og sikkerhet i verden, og internasjonale fredsoperasjoner er viktig i dette henseende

(Forsvarsdepartementet 2004:32). Det understrekes at FN, på grunn av mangel på ressurser, ikke selv kan gjennomføre alle fredsoperasjoner som er nødvendig for å sikre internasjonal fred og sikkerhet (Forsvarsdepartementet 2004:32). Man legger vekt på at regionale organisasjoner, som NATO og EU, kan avlaste FN på dette området ved selv å gjennomføre slike fredsoperasjoner gjennom et FN-mandat (Forsvarsdepartementet 2004:32). Dermed sikrer man at operasjonen har en folkerettslig forankring, samtidig som man avlaster FN og bidrar til fred og sikkerhet (Forsvarsdepartementet 2004:32).

4.2.2 Omleggingen av Forsvaret: Fra invasjonforsvar til et alliansetilpasset forsvar

I det strategiske konseptet for Forsvaret *Styrke og relevans* fra 2004 står det at Forsvaret ikke lenger skal være dimensjonert mot en trussel om invasjon og okkupasjon (Forsvarsdepartementet 2004:7, 46). De nye typer sikkerhetsutfordringene gjør at norsk sikkerhet ikke kan ivaretas ”gjennom en ensidig fokusering på konvensjonelt forsvar av det norske territoriet” (Forsvarsdepartementet 2004:46). Forsvaret skal ikke bare ha et defensivt preg, men også bygge opp evnen til aktivt å forsvare norsk sikkerhet. Vektleggingen av konvensjonelt forsvar av norsk territorium blir derfor nedbetont: ”Forsvarets rolle knyttet til konvensjonelt *kollektivt forsvar* er ikke lenger like fremtredende som tidligere” (Forsvarsdepartementet 2004:58, kursivering i originalen). Det som vektlegges er at Forsvaret blir bedre til å operere utenfor norsk territorium (Forsvarsdepartementet 2004:68-69). Om omleggingen av Forsvaret står det: ”Forsvaret gjennomgår omfattende endringer, fra et trusseldrevet og personellintensivt invasjonforsvar under den kalde krigen til et fleksibelt og kapasitetsdrevet innsatsforsvar med avgjørende vekt på kvalitet” (Forsvarsdepartementet 2004:11). I det nye *Forsvarskonseptet* står det om hvordan Forsvaret skal innrettes for å løse de nye oppgavene:

Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets

behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt (Forsvarsdepartementet 2004:11).

Det legges vekt på at Forsvaret skal kunne operere sammen med allierte i NATO utenfor norsk territorium. Stikkordene som går igjen er fleksibilitet og mobilitet, bedre operativ evne, modernisering og vektlegging av kvalitet fremfor kvantitet. Forsvaret skal omstilles slik at de militære styrkene ”raskt kan være til stede der de trengs – når de trengs” (Devold 2003b). For å få dette til må den ”spisse enden” prioriteres, ressursene må flyttes over i ”operativ virksomhet, der forsvarsevnen skapes” (Devold 2005a).

4.2.3 De forsvarspolitiske prioriteringer

I sin argumentasjon legger Bondevik II-regjeringen vekt på prioritering av Forsvarets ressurser til internasjonale oppgaver, altså til deltakelse i internasjonale militære operasjoner (Forsvarsdepartementet 2004:30). Behovet for norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner forventes å øke i tiden fremover, og slik deltakelse er derfor ”kommet for å bli”(Devold 2003c). En slik vektlegging er knyttet til det å gjøre Forsvaret mer alliansetilpasset. For at Forsvaret skal være alliansetilpasset må det være ”i stand til å operere effektivt sammen med allierte styrker både hjemme og ute” (Forsvarsdepartementet 2004:68-69). Selv om Forsvarets evne til konvensjonelt forsvar nedprioriteres, skal Forsvaret fortsatt ha en selvstendig evne til å kunne håndtere sikkerhetspolitiske kriser av et visst omfang som truer norsk suverenitet (Forsvarsdepartementet 2004:63). Evnen til å ivareta norsk suverenitet knyttes også til behovet for å forsvare norske interesser knyttet til energiresurser og andre naturressurser i norske havområder (Forsvarsdepartementet 2004:44). Det nevnes at Norge kan utsettes for politisk, militært eller annen type press knyttet til råderetten over disse ressursene, og at suverenitetshevdelse i disse områdene derfor er av sentral betydning (Forsvarsdepartementet 2004:44). Samtidig understreker man at Norge kan komme til å trenge alliert hjelp på dette området (Forsvarsdepartementet 2004:44).

Vektlegging av at Forsvaret skal være et fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel kommer til uttrykk i argumentasjonen om hvordan man

skal prioritere mellom nasjonale og internasjonale oppgaver. Det viktige er at Forsvarets kapasiteter skal kunne brukes *både* hjemme og ute: ”Som hovedregel skal kapasiteter som ivaretar nasjonale oppgaver også kunne nyttes i flernasjonale operasjoner” (Forsvarsdepartementet 2004:76). Når det gjelder kapasiteter som trengs for norske behov her hjemme, er det altså viktig at de også kan brukes ute sammen med allierte. Militære kapasiteter som kun kan brukes i Norge, altså er ikke-deployerbare, gis lav prioritet (Forsvarsdepartementet 2004:77). Unntak er slike kapasiteter som ”dekker et klart definert nasjonalt behov som ikke kan dekkes på annen måte” (Forsvarsdepartementet 2004:77). Som den daværende forsvarsministeren uttrykte det: ”For et lite land som Norge gir det ikke mening å ha to sett styrker: ett som brukes hjemme og ett som brukes ute” (Devold 2005b). Økt militær nærvær i Norge kan ikke gå på bekostning av deltakelse i NATOs internasjonale militære operasjoner (Petersen 2005). Fleksibilitet er sentralt. Å øremerke midler til nasjonale oppgaver kan gå på bekostning av den fleksibiliteten man ønsker at det alliansetilpassede Forsvaret skal ha. Derfor ønsker man heller ikke en øremerking av militære kapasiteter for FN-operasjoner, fordi dette undergraver fleksibiliteten (Devold 2005b).

I argumentasjonen om deltakelse i internasjonale militære operasjoner er det NATO-operasjoner som vektlegges. Men det betyr ikke at man utelukker deltakelse i internasjonale militære operasjoner under for eksempel FN- eller EU-ledelse (Forsvarsdepartementet 2004:55). Regjeringen understreker for eksempel at norsk deltakelse i EU-ledede operasjoner er ”meget viktig” (Forsvarsdepartementet 2004:37). Men hovedfokuset er på å tilpasse Forsvaret alliansens behov. NATO-samarbeidet vil også sikre den interoperabilitet som muliggjør norsk deltakelse i for eksempel slike FN- eller EU-ledede militære operasjoner (Forsvarsdepartementet 2004:35).

4.2.4 Hvordan Forsvaret skal tilpasses alliansens behov

I argumentasjonen legges det vekt på å tilpasse Forsvaret slik at det kan bidra NATO med å løse de nye sikkerhetsutfordringene. For å løse disse oppgavene kreves ”avanserte og deployerbare styrker med høy beredskap” (Devold 2003a).

Interoperabilitet

For at Forsvaret skal kunne bidra med deployerbare styrker som kan mobiliseres raskt for å løse NATOs sikkerhetsoppgaver, er det viktig at styrkene kan operere med de alliertes styrker: ”Kravet om høy mobilitet og deployerbarhet – og full interoperabilitet med våre allierte – er helt grunnleggende” (Devold 2003b). Interoperabilitet er viktig for militært samarbeid både her hjemme og for oppgaver utenfor norsk territorium: ”Det er våre allierte i NATO vi primært skal samarbeide med. Det er dem vi skal operere sammen med – i Norge og utenfor Norge” (Devold 2003b).

Nisjekapasiteter

Det argumenteres for at et lite land som Norge ikke kan bidra med store militære enheter i de internasjonale operasjonene NATO måtte delta i (Forsvarsdepartementet 2004:73). Gjennom å satse på kapasiteter der Norge allerede har høy kompetanse, såkalte nisjekapasiteter, vil Norge kunne bidra meningsfullt til alliansens oppgaver:

[D]et [er] særlig aktuelt for Norge å bidra med nisjekapasiteter som utgjør spesialiserte og etterspurte kapasiteter for alliansen. (...) De vil på denne måten kunne inngå i ulike allierte styrkepakker og bidra i et bredt spekter av operasjoner (Forsvarsdepartementet 2004:73).

Man vil satse på nisjekapasiteter som Norge er spesielt gode på, slik som minerydding, kunnskap om topografiske forhold og vinterkrigføring, strategisk sjøtransport, spesialstyrker og etterretning (Devold 2002). Gjennom å satse på slike nisjekapasiteter vil man kunne ”yte betydelige bidrag i internasjonale operasjoner” (Devold 2002).

Forsvarets evne til å operere sammen med allierte i NATO er altså sentralt. Og siden Norge har begrensede ressurser, kan man ikke bidra med store militære enheter, men heller spesialisere seg på utvalgte nisjer. I bidrag til allierte oppgaver vil slike nisjekapasiteter derfor spille en viktig rolle.

4.3 Analyse: En neorealistisk forklaring

Ifølge neorealismen er det som nevnt en årsakssammenheng mellom de påtrykk en stat er utsatt for i det internasjonale system og dens sikkerhets- og forsvarspolitik (Allison 1971:32-33; Waltz 1986:329). Jeg vil her undersøke om de forsvarspolitiske prioriteringer Bondevik II-regjeringen argumenterer for kan forklares ut i fra ytre påtrykk og Norges posisjon i det internasjonale system.

4.3.1 NATOs betydning for Norge

Redegjørelsen har vist at man ønsker et sterkt og sikkerhetspolitisk relevant NATO som kan ivareta medlemslandenes sikkerhet. Samarbeid innen NATO skal blant annet bidra til å unngå en bilateralisering av sikkerhetspolitikken vis-à-vis Russland. Og viktigheten av at USA fortsatt ser seg tjent med samarbeid i NATO understrekes. Den sikkerhetspolitiske linjen er derfor veldig lik som under den kalde krigen (Tamnes og Eriksen 1999:36). Men de forsvarspolitiske prioriteringene det argumenteres for er annerledes enn under den kalde krigen. Fokuset er rettet mot deltakelse i NATO-ledede internasjonale militære operasjoner.

Helt siden den kalde krigen har lojalitet til NATO og USA vært kjernen i norsk sikkerhetspolitikk (Græger 2005a:413; Tamnes og Eriksen 1999:11). Og regjeringens argumentasjon viser at de ønsker å videreføre denne linjen.

Rickli (2008) skriver at småstater, som en følge av begrensede ressurser, må velge mellom en sikkerhetspolitikk som tar sikte på enten *innflytelse* eller *autonomi*. En strategi som tar sikte på å oppnå både innflytelse over andre stater og samtidig motstå påvirkning fra dem, det Rickli (2008:309-310) kaller for en offensiv strategi, vil for en småstat ikke være et reelt alternativ. En sikkerhetspolitikk som tar sikte på å oppnå autonomi, det Rickli (2008:309-310) kaller en defensiv strategi, vil si at man fører en politikk hvor formålet er å unngå sikkerhetspolitisk påvirkning fra andre stater. Tradisjonelt har dette vært kjennetegnet av nøytralitetspolitikk (Rickli 2009:310). For en småstat som søker innflytelse vil strategien være å inngå en allianse med andre stater, det Rickli (2008:309-310) kaller for en samarbeidsstrategi. Man søker allianse

med andre stater for å få økt innflytelse og bedre sin sikkerhet (Rickli 2008:310). Norsk forsvars- og utenrikspolitikk var i perioden fra 1905 frem til den tyske invasjonen i 1940 basert på en politikk om alliansefrihet i fredstid kombinert med nøytralitet i krig¹⁵. Man ville hindre påvirkning utenfra, fra ”maktpolitikkens dystre realiteter” (Tamnes og Eriksen 1999:7-8). Rickli (2008:309-310) kaller dette for en sikkerhetsstrategi som tar sikte på autonomi. For Norges del ble denne isolasjonspolitikken senere oppgitt til fordel for en alliansepolitikk, med blant annet norsk medlemskap i NATO (Tamnes og Eriksen 1999:8-10). Regjeringen ønsker å videreføre denne alliansepolitikken.

Som nevnt kan det å inngå i en allianse være en måte å øke sin egen sikkerhet på (Waltz 1979:166). Og det er trusselbalanse, og ikke maktbalanse, som ifølge Walt (1987:21) motiverer stater når de søker allianser. Så selv om USA er den mektigste staten i verden i dag (Walt 2009; Wohlforth 1999), i alle fall militært sett (Nye 2003:65), betyr det ikke at den dermed utgjør den største trussel mot for eksempel Norge. Selv om en trussel også er en funksjon av en stats maktkapabiliteter, er det særlig en stats aggressive intensjoner som er viktige i trusselvurderingen (Walt 2002:133). Geografisk nærhet og offensive kapabiliteter spiller som nevnt også en rolle i trusselvurderingen (Walt 2002:133). Å alliere seg med den mektigste staten i systemet for å balansere mot en annen stat som fremstår som den største trusselen, kan være en rasjonell strategi for den truede stat (Walt 1987:21-22). Intensjon blir derfor viktig for trusselforståelsen.¹⁶

Løftet om militær hjelp i tilfelle det skulle oppstå en konfliktsituasjon som blir for stor for den enkelte stat, kan bidra til å øke statens sikkerhet (Snyder 1997:35). Under den kalde krigen var norsk medlemskap i NATO viktig for å motvirke trusselen fra Sovjetunionen (Knutsen mfl. 2000:27). Under den kalde krigen spilte også norsk

¹⁵ Det har blitt understreket at Norge heller var en *nøytral alliert* (*the neutral ally*), med sterke bånd til England og en forventning om at England ville komme Norge til unnsetning i tilfelle et angrep (Riste 1965).

¹⁶ Det kan nevnes her at regjeringen selv legger også vekt på betydningen av intensjon for trusselvurderingen. Det må ikke bare foreligge en evne (kapabilitet), men også vilje (intensjon): ”Alle våre nabostater har i varierende grad militære kapasiteter som kan påføre Norge omfattende skade, men så lenge de ikke har intensjon om å bruke dem mot oss foreligger det ingen trussel” (Forsvarsdepartementet 2004:24).

territorium en strategisk viktig rolle for NATO (Knutsen mfl. 2000:27). Dette hadde å gjøre med Norges geografiske nærhet til Sovjetunionen og dens militære installasjoner ved Kola-basen (Neumann 2002:11). Den strategiske betydningen av norsk territorium gjorde at USA og NATO hadde sterk egeninteresse knyttet til forsvar av Norge (Knutsen mfl. 2000:27; Neumann 2002:11). De allierte i NATO hadde ingen forventninger om at Norge skulle hjelpe dem i en krisesituasjon (Knutsen mfl. 2000:27).

Norges posisjon i NATO

Garantien om alliert hjelp i tilfelle en situasjon skulle oppstå er ikke absolutt (Kjølberg 2007:18). Dette fordi en alliert part kan vurdere kostnadene ved å hjelpe det utsatte medlemmet som større enn gevinstene, og derfor unnlate å komme medlemmet til unnsetning (Kjølberg 2007:18). At stater, også de som er med i allianser, vurderer sine handlinger etter en kost/nytte-kalkyle, predikeres av neorealismen (Mearsheimer 2009:244). Forholdet mellom medlemmene i NATO er ikke symmetrisk. Norge er for eksempel en småstat med begrensede militære og økonomiske ressurser (Holtsmark 1999:43; Tamnes og Eriksen 1999:10). Dens bidrag til alliansen vil derfor relativt sett være meget begrenset. Det er i hovedsak USAs militære og økonomiske makt som gir NATO den styrken den har (Brzezinski 2009:10). I NATO-samarbeidet er derfor småstaten Norge mye mer avhengig av supermakten USA, enn omvendt. Som Walt (1987:43) påpeker, er en småstat som oftest mer avhengig av en mektig stat i en allianse, enn omvendt. Forholdet til USA er derfor viktig, noe regjeringen også understreker i sin argumentasjon.

Norge reduserte betydning i NATO etter den kalde krigen

Etter den kalde krigens slutt har den strategiske betydningen av norsk territorium og nærområder blitt redusert (Knutsen mfl. 2000:114). Russland er ikke lenger like viktig i amerikansk strategisk tenkning, noe som også har medført at Norges plass i amerikansk strategisk tenkning har blitt redusert (Neumann 2002:12). Hendrickson (1999:73) skriver om Norges reduserte sikkerhetspolitiske betydning i NATO etter den

kalde krigen: "In the post-Cold War era, Norway's role in NATO security has been downgraded. Due to the diminishing Russian threat, Norway's role in the northern command structure has decreased." Mens norske og allierte sikkerhetsinteresser stort sett var sammenfallende under den kalde krigen (Tamnes og Eriksen 1999:10), har den internasjonale utviklingen med oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawa-pakten medført at norske sikkerhetsinteresser og prioriteringer har fått mindre mottakelighet blant allierte (Knutsen mfl. 2000:9,29,114). Norske og viktige alliertes sikkerhetsinteresser er altså blitt mindre sammenfallende. For USA og NATO er ikke lenger trusselbildet primært knyttet til territorielle militære trusler mot NATO-land, men andre typer sikkerhetsutfordringer som internasjonal terrorisme og internasjonal stabilitet og krisehåndtering utenfor NATO-land (Kjølberg 2007:20; Knutsen mfl. 2000:29-30). Daalder og Goldgeier (2006:105) skriver: "Created to protect postwar Western Europe from the Soviet Union, the alliance is now seeking to bring stability to other parts of the world." Disse nye sikkerhetsutfordringene utenfor NATO-medlemmenes territorium "are becoming the top security concerns for most of its members" (Sens 2001:181), og krever militære kapabiliteter som har global rekkevidde (Daalder og Goldgeier 2006:105). Det endrede trusselbildet i USA og NATO har derfor ført til at "the alliance now takes on jobs that are no longer strictly related to territorial integrity and security but pertain to international stability more broadly" (Daalder og Goldgeier 2006:109).

Walt (2009) argumenterer for at den kalde krigens slutt ikke bare har fått konsekvenser for de allierte i NATO sine interesser, men også i avhengighetsforholdet mellom dem. Bortfallet av Sovjet gjorde at det internasjonale system ikke lenger var bipolar¹⁷, men ble unipolar¹⁸, med USA som den eneste gjenværende supermakt. Walt (2009) hevder at USAs status som en den eneste supermakt har gjort landet mindre avhengig av andre allierte i NATO. For å sikre støtte og innflytelse hos USA må man derfor bidra med

¹⁷ Et bipolar system er ifølge Waltz (1964:887) et system dominert av to stater eller blokker.

¹⁸ Ifølge Walt (2009:91-92) er et unipolar system et system hvor "a single state controls a disproportionate share of the politically relevant resources of the system. Unipolarity implies that the single superpower faces no ideological rival of equal status or influence; even if ideological alternatives do exist, they do not pose a threat to the unipolar power's role as a model for others" (Walt 2009:91-92).

mer enn under det bipolare system, man må støtte mer opp om USAs ønsker og interesser. Jo mindre viktig en alliert er for USA, jo mer må den allierte bidra med for å bevare USAs støtte. Walt (2009:97) skriver:

Thus, because the unipole has less need for allies, its partners have more reason to doubt any pledges it does make. During the cold war, for example, U.S. allies in Asia and Europe could be fairly certain that Washington would come to their aid if they were threatened, because it was manifestly in America's interest to prevent Soviet gains. Today, however, other states cannot be as certain that the United States would back them out of its own self-interest and must therefore work harder to keep U.S. commitments intact. This tendency may create certain complications for the United States when it seeks to reassure allies, but it also means that the United States should be able to exact a higher price for the support it does provide.

Walt (2009:95) mener dette også er grunnen til at USA i det siste har satset på såkalte koalisjoner av villige, fremfor institusjonalisert samarbeid gjennom NATO. For Bondevik II-regjeringen er det som nevnt viktig for Norge at USA møter sine sikkerhetsutfordringer innenfor NATO-rammen.

Alliertes kost/nytte-kalkyle knyttet til det å komme Norge til unnsetning i en krisesituasjon er altså blitt endret som en følge av en endring i det internasjonale system etter den kalde krigen. At systemendringer påvirker staters adferd predikeres av neorealismen. Waltz (1979:97) skriver: "[C]hanges in structure change expectations about how the units of the system will behave..."

Russland kan fortsatt true Norge

For Norge utgjør Russland fremdeles en potensiell fare. Selv om Russland per dags dato ikke utgjør noen direkte militær trussel mot Norge, utfordrer deler av russisk utenrikspolitikk norsk sikkerhet, spesielt gjelder dette i nordområdene (Torjesen 2008:47). Torjesen (2008:49) skriver om NATO-medlemskapets betydning for norsk sikkerhet vis-à-vis Russland: "Norges medlemskap i NATO kompenserer for Norges militære svakhet i forhold til Russland. Dette gir Norge en grunnleggende trygghet hva gjelder opprettholdelsen av vår territorielle integritet." Men Norge møter nå mindre gehør for sine sikkerhetsutfordringer knyttet til Russland blant de allierte i NATO (Knutsen mfl. 2000:49).

Alliert støtte er fortsatt viktig for Norge dersom Russland skulle sette Norge under press. I sin argumentasjon vektlegger regjeringen viktigheten av å ikke måtte forholde seg alene til Russland ved en eventuell krisesituasjon: ”Det er fra norsk side viktig å forhindre situasjoner der Russland bilateralt kan sette Norge under press” (Forsvarsdepartementet 2004:40). Man må derfor til enhver tid ”kunne håndtere en situasjon der Norge eventuelt settes under politiske eller militært press. Av den grunn trenger vi bred internasjonal ryggdekning” (Devold 2002). Kjølberg (2007:27) skriver at de typer konflikter Norge kan stå overfor strekker seg fra de hvor alliert hjelp er ganske sikkert, til de som Norge selv kan håndtere. Men det eksisterer også en ”gråsoner” med potensielle konflikter som man ikke kan håndtere selv og hvor man ikke er garantert hjelp. Det vil derfor være i slike ”gråsoner”-konflikter at faren for russisk press mot Norge vil være størst. En viktig sikkerhetspolitisk strategi blir da å minke denne gråsonen. Det er to måter denne gråsonen kan gjøres mindre på: øke egen evne eller øke sannsynligheten for alliert hjelp. Kjølberg (2007:27) skriver:

Denne gråsonen kan gjøres mindre på to måter; enten ved å øke egen evne til å håndtere konflikter, eller ved å øke sannsynligheten for hjelp i en krisesituasjon, eller rettere sagt øke sannsynligheten for at den potensielle aggressor tror at vi får hjelp i en krisesituasjon.

Å øke egne kapabiliteter har å gjøre med oppbyggingen av egne ressurser. Når det gjelder å øke sannsynligheten for alliert hjelp, skriver Kjølberg (2007:27): ”Hensikten blir da å føre en politikk som gjør at alliansen, eller den dominerende stat i alliansen, ønsker å støtte dersom det kommer til konflikt.”

Det at norske sikkerhetsinteresser knyttet til Russland har mindre mottagelighet hos de allierte i NATO, har gjort at det norske sikkerhetspolitiske handlingsrommet har blitt mindre (Knutsen mfl. 2000:10). Det å oppnå et bestemt gode, i dette tilfelle alliert støtte og hjelp ved russisk press, er knyttet til hvilken interesse de allierte har av å bidra med dette gode. Jo større egeninteresse allierte i NATO har av å støtte Norge ved en krisesituasjon, jo mer sammenfallende er norske og allierte interesser. Jo mer sammenfallende interesser man har, desto mindre konsesjoner er det nødvendig å gi (Knutsen mfl. 2000:10). Mindre sammenfallende interesser, og dertil endringer i de alliertes kost/nytte vurderingene knyttet til å støtte norske sikkerhetsinteresser, vil

medføre at man må gjøre mer selv for å øke mottakeligheten hos de allierte (Kjølberg 2007:18; Knutsen mfl. 2000:10). Deltakelse i en allianse betyr også at man selv må være beredt på å yte noe (Kjølberg 2007:25). Under den kalde krigen forventet ikke allierte i NATO at Norge skulle hjelpe dem i en krisesituasjon (Knutsen mfl. 2000:27). Men sannsynligheten for alliert hjelp til Norge var høy, fordi de allierte som nevnt hadde sterk egeninteresse knyttet til å forsvare Norge. Knutsen mfl. (2000:115) skriver at den mindre mottakeligheten for norske sikkerhetsinteresser hos de allierte har gjort det nødvendig å ”sette inn ekstra innsats fra norsk side for at man (...) i større grad skal ta hensyn til Norge og norske interesser”.

Det å ”sette inn en ekstra innsats” fra norsk side er ikke bare viktig for å øke mottakeligheten og dermed sannsynligheten for alliert hjelp dersom Norge skulle trenge det. En potensiell angriperes persepsjon er likeså, om ikke enda viktigere. Vil man avskrekke en mulig aggressor fra å angripe, vil avskrekkingens troverdighet være avgjørende (Sharp 1985-1986:660). Selv om et russisk militært angrep på norsk territorium ikke kan avskrives, vil et angrep være lite sannsynlig så lenge NATO forblir en troverdig sikkerhetsgarantist for Norge (Bukkvoll mfl. 2009:23). For Norge blir det derfor viktig å øke sannsynligheten for at russerne tror at Norge vil få alliert hjelp i tilfelle et angrep. Dermed blir det å søke nærhet til allierte gjennom å yte noe selv, også viktig i forhold til den potensielle angriperens persepsjon. Ifølge Sharp (1985-1986:660) vil det å vise større nærhet til en alliert hvis støtte søkes være viktig for å avskrekke en potensiell aggressor. Sharp (1985-1986:660) skriver: ”[O]ne state extends its deterrent capabilities over another not so much by increasing its military capability as by demonstrating a closer political affinity with its protégé.”

4.3.2 Øke mottakeligheten for norske sikkerhetsinteresser

Diskusjonen hittil har vist at det for småstaten Norge er viktig med alliert støtte for å balansere trusselen fra stormakten Russland, og at en viktig grunn til at Norge er med i NATO er for å motta sikkerhet. Man finner også belegg for dette synet i regjeringens argumentasjon. Mindre mottakelighet for norske sikkerhetsinteresser har gjort at sannsynligheten for å motta alliert støtte har blitt mindre enn under den kalde krigen.

De internasjonale utviklingstrekkene har altså gjort det norske sikkerhetspolitiske handlingsrommet mindre. Og ettersom Forsvaret er et virkemiddel i sikkerhetspolitikken, vil disse internasjonale utviklingstrekkene også kunne medføre endringer i de forsvarspolitiske prioriteringene.

USA utgjør som nevnt den militære kjernen i NATO (Brzezinski 2009:10). Et NATO uten USA er derfor et svekket NATO (Græger 2008:27). Waltz (2000:25) hevder at selve NATOs overlevelse som forsvarsallianse i stor grad er betinget av USAs interesse for organisasjonen. I NATOs historie har Norge hatt et spesielt nært forhold til USA, sin nærmeste alliert (Græger 2005a). Det nære forholdet mellom Norge og USA har blant annet blitt omtalt som ”en allianse i alliansen” (Skogan 2004:79). For Norge er det av stor betydning at USA fortsatt anser samarbeidet i NATO som viktig, fordi et NATO uten USA vil svekke organisasjonens evne til å ivareta medlemslandenes sikkerhet betraktelig (Kjølberg 2007:21). Man finner også belegg for dette synet i regjeringens argumentasjon. USA er “the irreplaceable power” i NATO (Petersen 2003). For Norge blir det derfor viktig å holde USA inne i NATO. Innflytelse i et NATO uten USA kan i mye mindre grad omsettes i den type sikkerhet som er viktig for Norge, nemlig kollektivt forsvar av medlemslandene.

Kjølberg (2007:23) skriver at det som gir NATO relevans i dagens verden er knyttet til rollen som støttespiller for USA i kampen mot internasjonal terrorisme og andre sikkerhetstrusler utenfor medlemslandenes territorium. Ved å bidra her, kan man gjøre seg militært interessant for USA, noe som er viktig for å holde USA interessert i NATO (Matlary 2005:201). Selv om USA er den eneste supermakt i verden i dag (Walt 2009; Wohlforth 1999), er alliert støtte til de nye sikkerhetsutfordringene viktig for USA, blant annet fordi det reduserer amerikansk militær overbelastning (Grygiel 2006:212). USAs interesse knyttet til at NATO bidrar med å løse sikkerhetsutfordringer utenfor medlemslandenes territorium kom blant annet til uttrykk i den amerikanske senatoren Richard Lugar's utsagn fra 1993 om at NATO måtte gå ”out of area or out of business” (Lugar 2002). I tillegg til å holde USA inne i NATO, er det for Norge også viktig å ha et godt bilateralt forhold til USA (Johansen mfl.

2007:23; Knutsen mfl. 2000:115). Gjennom å være militært interessant for USA, vil Norge også få "tilgang og bli hørt i Pentagon" (Matlary 2005:201).

Som nevnt har det blitt nødvendig for Norge å "sette inn ekstra innsats" for å øke mottakeligheten for norske sikkerhetsinteresser (Knutsen mfl. 2000:115). For at Norge skal "importere" sikkerhet, må man nå være med på å "eksportere" sikkerhet" (Kjølberg 2007:22). Dette er knyttet til det å hjelpe NATO og USA militært og politisk med å løse de nye sikkerhetsutfordringene (Kjølberg 2007:25). Å ikke bidra vil kunne innskrenke mottakeligheten for norske sikkerhetsinteresser ytterligere, blant annet gjennom negative reaksjoner fra viktige allierte (Knutsen mfl. 2000:115). Matlary (2005:199) skriver at for et land som ønsker å bevare NATO, vil ikke-deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner ikke være en reell opsjon. For Norge blir det derfor viktig å føre en politikk som ikke er på "koalisjonskurs med amerikanske interesser" (Knutsen mfl. 2000:115). Det at Norge må yte noe, må "eksportere" sikkerhet, er i hovedsak knyttet til deltagelse i internasjonale militære operasjoner som er viktige for USA og NATO (Kjølberg 2007:28).

Bruk av Forsvaret i slike internasjonale operasjoner blir viktig for å holde NATO relevant ved at USA fortsatt ser seg tjent med den, og for å øke norsk innflytelse. Kjølberg (2007:29) skriver: "Militærmakt blir en salgsvare hvor man får innflytelse og sikkerhet igjen..." Og det er spesielt overfor USA man ønsker en slik innflytelse, da USAs politikk innen NATO har avgjørende betydning. Rickli (2008:315) skriver: "[S]mall states [in NATO] use the organization to strengthen their security and to influence the policy of the US in their favour." Og dette gjør de ved å bidra med relevante militære bidrag i NATOs internasjonale militære operasjoner (Rickli 2008).

En viktig sikkerhetspolitisk strategi blir derfor å øke innflytelsen i NATO og hos USA. Gjennom deltagelse i internasjonale militære operasjoner sammen med NATO og USA brukes Forsvaret som et virkemiddel for å få økt innflytelse. Men det kreves ikke bare en vilje til å delta. Forsvaret må også faktisk kunne bidra med noe for å delta, noe som har ført til et behov for at Forsvaret innrettes slik at det blir bedre tilpasset deltagelse i internasjonale NATO-operasjoner (Græger 2006:73-76). De militære

kapabiliteter må være relevante for de allierte for å kunne omsettes i innflytelse (Rickli 2008; Græger 2009a:356-360). Græger (2008:29) skriver om behovet for å omlegge Forsvaret: ”Et moderne og internasjonalt innrettet forsvar ble et viktig virkemiddel for å vise at Norge fremdeles var ”å regne med” militært og politisk, både i NATO og i samarbeidet med USA.”

Regjeringens argumentasjon om et alliansetilpasset forsvar med vekt på deployerbarhet og interoperabilitet, og den sterke vektleggingen av deltakelse i internasjonale militære operasjoner sammen med allierte, kan derfor ses på som en reaksjon på de endrede internasjonale rammevilkårene og Norges reduserte strategiske posisjon som en følge av dette. Regjeringen nedprioriterer ikke-deployerbare militære kapasiteter. Militære kapasiteter som ikke kan brukes ute, gir ikke innflytelse i USA og NATO (Matlary 2009:100-101). Erfaring har også vist at Norge ved å bidra militært ute har fått noe igjen fra USA og NATO (Græger 2005b:94). For eksempel har det at en NATO-kommando (Joint Warfare Center) ble lagt til Norge, i Jåttå i Stavanger, blitt tolket som et tegn på at norske bidrag har skapt ”goodwill” hos allierte i NATO (Leira mfl. 2007:34).

Regjeringens vektlegging av å prioritere nisjekapasiteter kan også forstås ut i fra denne logikken. Å fokusere på bestemte nisjer kan være en rasjonell strategi for en småstat med begrensede ressurser som ønsker å bidra med relevante kapabiliteter i internasjonale militære operasjoner (Rickli 2008). Relevante i den forstand at de gir politisk innflytelse. Nisjer som er unike og dermed etterspurte kan gi slik innflytelse (Matlary 2005:210). De norske spesialstyrkene har blitt fremhevet som et eksempel på en nisjekapasitet som har brakt Norge politisk innflytelse i NATO og USA (Græger 2009a:359; Matlary 2009:100). Donald Rumsfeld, som var forsvarsminister for USA i perioden som analyseres her, skal ha rost Norge for innsatsen i kampen mot terrorisme, og nevnte blant annet bidragene fra de norske spesialstyrkene (Berthelsen 2005:118).

Men det kan også argumenteres for at regjeringens vektlegging av deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner er grunnet i et ønske om å forebygge og redusere trusler fra ikke-

statlige aktører, som for eksempel internasjonal terrorisme. Regjeringen understreker at internasjonal terrorisme også kan ramme Norge og Norges nærområder (Forsvarsdepartementet 2004:43). Det kan derfor argumenteres for at også slike sikkerhetshensyn ligger til grunn for regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer. Men samtidig har det blitt påpekt at norsk deltakelse i kampen mot internasjonal terrorisme kan tenkes å gjøre Norge *mer*, ikke mindre, utsatt for internasjonal terrorisme (Johansen mfl. 2007:23; Kjølberg 2007:25). En slik strategi kan derfor virke mot sin hensikt.

Regjeringens ønske om å delta i EU-ledede operasjoner kan også forstå ut i fra Norges posisjon i det internasjonale system. Som ikke-medlem har Norge begrenset innflytelse i EU. EU har også et bedre forhold til Russland enn NATO (Græger 2009b:161; Manning og Jaffe 2001). Innflytelse i EU kan derfor være sikkerhetspolitisk viktig for Norge. Norske militære bidrag i EU-operasjoner kan derfor være en måte å forsøke å øke norsk innflytelse i EU på, en strategi Græger (2002) har betegnet som en ”troops-for-influence” strategi. Som nevnt ovenfor, har norske interesser knyttet til energiresurser og andre naturressurser i nordområdene også en sikkerhetspolitisk dimensjon (Forsvarsdepartementet 2004:44). Selv om det uttrykkes noe forsiktig, er det i stor grad Russland som kan representerer en utfordring for Norge på dette området (Forsvarsdepartementet 2004:8,18). EUs fremvoksende rolle som sikkerhetspolitisk aktør, kombinert med at EU har et bedre forhold til Russland enn NATO og at flere EU-land har egne næringsinteresser i nordområdene (Græger 2009b:162), gjør at norsk innflytelse i EU på dette området også kan ha viktig sikkerhetspolitiske betydning. Å øke norsk innflytelse i EU på det sikkerhetspolitiske området kan være viktig med tanke på at det ikke er sikkert at EU vil dele Norges synspunkter i en eventuell disputt med Russland om energiresurser i nord. Mange EU-land er veldig avhengig av russisk energi, og Russland har klart å bruke en splitt-og-hersk-taktikk mot EU ved å motvirke en samlet EU-politikk overfor Russland på dette området (Smith 2007). Det er derfor en mulighet for at EU i en eventuell disputt mellom Norge og Russland på dette området tar Russlands parti. Desto viktigere blir det å øke norsk innflytelse i EU på dette området.

4.4 Analyse: En innenrikspolitisk forklaring

Ifølge neorealismen vil ytre påtrykk veie tyngre enn innenrikspolitiske hensyn når stater utformer sin forsvars- og sikkerhetspolitikk (Waltz 1986:329). Så lenge det internasjonale system forblir anarkisk, vil sikkerhetshensyn være dominerende. Waltz (1979:117) skriver: “Wherever agents and agencies are coupled by force and competition rather than by authority and law, we expect to find such behaviors and outcomes.” Ifølge neorealismen er det følgelig forventet at innenrikspolitiske faktors påvirkning på dette området er liten.

Men som nevnt i teorikapittelet finnes det en stor litteratur på området som argumenterer for at innenrikspolitiske faktorer også kan ha viktig påvirkning på staters forsvars- og sikkerhetspolitikk. Jeg skal her undersøke om slike innenrikspolitiske faktorer kan forklare Bondevik II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer.

Ifølge Matlary (2009, 2006) har sikkerhetspolitikken i Norge i perioden etter den kalde krigen blitt desikkerhetisert. Den anses ikke lenger som et overordnet politikkområde (“high politics”), men har blitt “a policy area like normal policy, subject to pressures like most policies” (Matlary 2009:3). Dette har konsekvenser også for bruken av militærmakten. Kjølberg (2007:34) skriver om desikkerhetiseringens konsekvenser for bruken av militærmakten: “Dette betyr at det er en del av den generelle politiske prosess og derfor inngår i en større politiske ”hestehandel”.

Jeg skal her undersøke betydningen av to innenrikspolitiske faktorer som kan antas å ha en påvirkning på en norsk regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer: distriktspolitiske hensyn og behovet for verdibasert legitimering.

4.4.1 Distriktspolitikkenes betydning

Distriktspolitiske hensyn kan tenkes å virke inn i en norsk regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer. Som nevnt hadde det gamle invasjonforsvaret positive ringvirkninger for næringsliv, sysselsetting og bosetting i flere kommuner i Norge, og

det har vært knyttet interesser til å opprettholde en stort nasjonalt militært nærvær (Græger 2007:121-124, 297; Græger 2009a:363).

Analysen over har vist at Bondevik II-regjeringen nedprioriterer Forsvarets evne til konvensjonelt forsvar og prioriterer deltakelse i internasjonale operasjoner. Man nedprioriterer den gamle forsvarsstrukturen, en forsvarsstruktur som hadde stor distriktspolitisk betydning. Av argumentasjonen fremkommer det tydelig at hensynet til innflytelse hos USA og NATO er viktigere enn distriktspolitiske hensyn, fordi en slik innflytelse ifølge regjeringen er viktig for Norges sikkerhet. Det har blitt argumentert for at en slik nedprioritering er viktig også av økonomiske grunner (Devold 2003b).

Med regjeringens sterke vektlegging av nisjekapasiteter og deployerbare styrker som kan delta i internasjonale militære operasjoner, virker det som om distriktspolitiske hensyn har hatt lite påvirkning på prioriteringene. I argumentasjon setter regjeringen heller distriktshensyn og hensynet til sikkerhet opp mot hverandre. I følgende sitat fra daværende forsvarsminister Kristin Krohn Devold kommer dette frem:

Det er derimot hver ordførers plikt, å kjempe for sine arbeidsplasser og sine lokale interesser. Så får det være min, Regjeringen og Stortingets plikt, å sikre statens og nasjonens samlede interesser. Det medfører tverrprioriteringer mellom forsvarsgrenene, og det innebærer at noen lokale og regionale interesser må vike, til fordel for nasjonens samlede forsvarsevne (Devold 2005a).

4.4.2 Hensynet til verdibasert legitimering: Viktigheten av FN-mandat for deltakelse i internasjonale militære operasjoner

Det å ha en verdibasert legitimitet for bruken av militærmakten har blitt viktigere for land som Norge, som ikke er truet av eksistensielle trusler (Matlary 2009:41-42; Kjølberg 2007:34-36). Matlary (2009:31-38) skriver at en autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd er viktig for å sikre den innenrikspolitiske legitimiteten ved deltakelse i en internasjonal militær operasjon. Når det gjelder regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, kan det virke som om hensynet til en verdibasert legitimitet i form av et FN-mandat har hatt en påvirkning.

Bondevik II-regjeringen understreker viktigheten av at norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner har folkerettslig forankring (Forsvarsdepartementet 2004:53). For å sikre en folkerettslig forankring, er et FN-mandat viktig (Forsvarsdepartementet 2004:53). Utenom i selvforsvarstilfeller (FN-paktens artikkel 51¹⁹), bør det derfor "tilstrebes å basere anvendelse av militærmakt (...) på et mandat fra FNs sikkerhetsråd" (Forsvarsdepartementet 2004:53). Men det understrekes samtidig at i visse situasjoner hvor det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og hvor et FN-mandat ikke oppnås, "må det om nødvendig foretas en vurdering av om det likevel kan foreligge et folkerettslig grunnlag for aktiv anvendelse av militære virkemidler" (Forsvarsdepartementet 2004:53). For som forsvarsminister Devold uttrykte det: "[F]olkerett er ingen eksakt vitenskap" (Larsen 2003). Man åpner dermed for at norske styrker, om dog unntaksvis, kan delta i militære operasjoner uten et FN-mandat (Forsvarsdepartementet 2004:53).

En slik begrensning på deltakelse i internasjonale militære operasjoner kan antyde at innenrikspolitisk hensyn knyttet til verdibasert legitimitet virket inn på regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer. Men vektleggingen av betydningen av et FN-mandat for deltakelse i en militær operasjon kan også være knyttet til egen sikkerhet, og dermed være realpolitikk. Å bidra til å heve terskelen for bruk av militære maktmidler kan for en småstat være en rasjonell sikkerhetsstrategi, fordi det kan bidra til å øke ens egen sikkerhet mot militære overgrep (Johansen mfl. 2007:23; Kjølberg 2007:33). Græger (2009b:159) skriver:

I et internasjonalt system grunnlagt på folkeretten kan stater appellere til gjeldende normer og regler for mellomstatlige relasjoner og redusere faren for å bli overkjørt av stormakter. En felles orden for samkvem mellom stater er sikkerhetspolitisk viktig fordi det øker kostnadene for stormaktspolitikk, og øker forutsigbarheten.

En vektlegging av verdipolitikk kan også være en kilde til makt, og slik tjene realpolitiske interesser (Matlary 2002). Regjeringens begrensninger på norsk deltakelse

¹⁹ FN-paktens artikkel 51 gir medlemsland rett til individuell eller kollektiv selvforsvar (FN 1945).

i internasjonale militære operasjoner kan derfor skyldes både hensyn til verdibasert legitimitet og realpolitiske hensyn²⁰.

USA, Norge og Irak-krigen

I denne studien er formålet å analysere de prioriteringene regjeringene argumenterer for, og ikke faktiske bidrag. Å se på noen faktiske bidrag vil likevel være hensiktsmessig med tanke på å se på betydningen av ytre og indre faktorer på regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer.

USA ledet i 2003 en invasjon av Irak uten autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd (Gray 2007:157). Og det var gjennom en såkalt koalisjon av villige, og ikke gjennom NATO, at denne operasjonen ble gjennomført (Shen 2004). Norge deltok ikke, fordi regjeringen mente at krigen hadde for svakt folkerettslig grunnlag (Berthelsen 2005:23). Dette til tross for ikke bare amerikansk press til å delta, men også en trussel om at ikke-deltakelse kunne få konsekvenser for forholdet mellom Norge og USA (Berthelsen 2005). Den daværende amerikanske ambassadøren til Norge, John Doyle Ong, sa under den årlige middagen i det norsk-amerikanske handelskammeret den 12. mars 2003, ca en uke før den amerikansk-ledede invasjonen av Irak, følgende om en eventuell konsekvens av norsk ikke-deltakelse: “Når en venn du har hatt hele livet, sier nei til å gjøre deg en tjeneste, forandrer vennskapet seg. Vi blir ikke hevngjerrige, men vi er ikke lenger klare til å komme til unnsetning hvis han trenger hjelp” (Berthelsen 2005:17).

USA er Norges viktigste allierte, og analysen hittil har vist hvor viktig alliert hjelp fra USA i tilfelle en krisesituasjon er for Norge. Ambassadør Ong sa senere at hans analyse av Bush-administrasjonens mulige reaksjoner på norsk ikke-deltakelse var feil (Berthelsen 2005:106). Men i den kritiske perioden før invasjonen av Irak skapte advarselen om at den amerikanske sikkerhetsgarantien overfor Norge kunne forsvinne naturligvis uro hos regjeringen (Berthelsen 2005). Den amerikanske

²⁰ Det kan være flere grunner til en slik begrensning. Her forholder jeg meg til det teoretiske rammeverket for denne analysen.

sikkerhetsgarantien overfor Norge, som blant annet er viktig for å avskrekke angrep mot Norge, er ikke bare avhengig av amerikanske forsikringer, men også av at en potensiell angriper oppfatter den som troverdig (jf. Sharp 1985-1985:660). Å sikre troverdigheten ved avskrekkingen er viktig. En avskrekking som ikke er troverdig mister sin funksjon. En mulig angripers persepsjon er avgjørende, for det er denne som skal avskrekkes. Norsk ikke-deltakelse i Irak-krigen, og muligheten for et dårligere forhold mellom Norge og USA, kunne derfor bidra til å minke troverdigheten ved den amerikanske sikkerhetsgarantien selv uten uttalelser av den typen ambassadør Ong kom med.

Bondevik II-regjeringen valgte å ikke delta i den USA-ledede invasjonen av Irak av folkerettslige hensyn. Samtidig ville ikke-deltakelse kunne få negative sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Ifølge neorealismen er sikkerhetspolitiske mål overordnet andre mål (Waltz 1979:90-91, 126). Selv om det å styrke folkeretten kan være viktig for et lands sikkerhet (Græger 2009b:159), virker det som at regjeringens nei skyldtes andre ikke-sikkerhetspolitiske hensyn, som en stor krigsmotstand i den norske opinionen og partipolitikk (altså innenrikspolitiske faktorer knyttet til legitimitet) (Berthelsen 2005).

Som nevnt er en autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd viktig for å sikre den innenrikspolitiske legitimiteten ved en internasjonal militær operasjon (Matlary 2009:31-38). I en norsk meningsmåling Opinionen gjorde for Aftenposten i februar 2003 svarte hele 88 prosent av de spurte at de var imot at USA skulle gå til krig mot Irak uten et FN-mandat (Narum 2003). Dermed kan regjeringens vektlegging av et FN-mandat skyldes behovet for å sikre den innenrikspolitiske legitimiteten. Samtidig viste den ovennevnte meningsmålingen at 53 prosent av de spurte var imot at USA skulle gå til krig, selv hvis man fikk et FN-mandat (Narum 2003). Meningsmålingen peker derfor på at det var et flertall i det norske folk mot at USA skulle gå til krig selv med et FN-mandat. I den forbindelse kan det nevnes at daværende statsminister Kjell Magne Bondevik (KrF) uttalte at et FN-vedtak “er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for oss” (Spence 2003). Bondeviks utsagn åpnet dermed for at et FN-mandat ikke automatisk betydde at Norge ville støtte krigen. Som statsminister

Bondevik uttrykte det: “En følger ikke slavisk et FN-vedtak” (Bondevik 2003). Statsministerens utsagn kan tyde på at man gikk et skritt lengre for å tilfredsstille opinionen. Som han selv sa: “Opinionen hører jeg på, og den er et sterkt uttrykk for ønsket om å unngå krig” (Bondevik 2003). Men til tross for disse uttalelsene, ville nok regjeringen vært nødt til å støtte USA om et nytt og enstemmig FN-vedtak²¹ som ga mandat til en invasjon av Irak skulle komme (Gjerde 2008).

Som nevnt ovenfor, tyder det på at partipolitikk også hadde påvirkning på regjeringens standpunkt i denne saken (Berthelsen 2005). Statsministerens ovennevnte utsagn bidrar til å forsterke dette inntrykket. Det har kommet frem at daværende utenriksminister Jan Petersen (H) og statsminister Bondevik hadde forskjellig syn på en eventuell norsk støtte til USAs krig mot Irak (Berthelsen 2005; Gjerde 2008). Utenriksminister Petersen var mer opptatt av forholdet til USA, mens statsminister Bondevik vektla FN mer (Berthelsen 2005:88). Statsminister Bondevik holdt fast ved behovet for et FN-mandat for en eventuell norsk støtte til krigen. Han hadde også fått Venstre-leder og landbruksminister Lars Sponheims ryggdekning i denne saken. Utenriksminister Petersen ville gjøre alt for å unngå å ødelegge forholdet mellom Norge og USA, men støttet til slutt Bondeviks syn om behovet for et FN-mandat. Statsministeren hadde nemlig truet med å gå av i motsatt tilfelle (Gjerde 2008). En samlet regjering lander på at man ikke kan støtte invasjonen av Irak uten et nytt FN-vedtak. Dermed ble regjeringssamarbeidet reddet (Gjerde 2008). Det har blitt påstått at utenriksministeren ble skuffet over at man ikke fikk noe FN-vedtak, mens statsministeren ble “overlykkelig” (Gjerde 2008). Sistnevnte påstand om at Bondevik var glad for at man ikke fikk noe FN-mandat, finner støtte i de ovennevnte uttalelsene til statsminister Bondevik, som viser hans motstand mot en krig mot Irak, uten FN-mandat så vel som med et FN-mandat.

²¹ USA og Storbritannia hevdet å ha hjemmel for en invasjon i tidligere FNs resolusjoner, for eksempel resolusjon 1441, som ble vedtatt i november 2002 (Dagbladet 2003). En slik tolkning støttet ikke FNs sikkerhetsråd seg opp om. Med nytt vedtak menes her et vedtak fra FNs sikkerhetsråd som ville gitt USA og Storbritannia mandat til å invadere Irak. Dette vedtaket kom ikke (Gray 2007:157).

Statsministerens uttalelser om at et FN-vedtak ikke var noen garanti for norsk støtte til en krig kan som nevnt skyldes et ønske om å tilfredsstille opinionen. En statsminister kan tenkes å være mer var for den innenrikspolitiske opinionen enn en utenriksminister. Men det tyder på at statsminister Bondeviks ovennevnte uttalelser også var påvirket av mer spesifikke partipolitiske faktorer. I et brev til Statsministerens kontor, Stortingets utenrikskomité og utenriksministeren skrev lederne i Den norske kirke at de var imot en krig mot Irak. Man understreket at et FN-mandat var en nødvendig forutsetning for bruken av militære midler, men at dette ikke betydde at Norge dermed måtte støtte krigen: “Et klart mandat fra FN er en nødvendig forutsetning for bruk av militære midler. Men det etiske ansvaret for en eventuell norsk støtte til eller deltagelse i en krig mot Irak kan ikke overlates til andre” (Den norske kirke 2003). Det kan tenkes at dette brevet hadde påvirkning på statsministeren, som jo tilhørte et parti med et kristent verdigrunnlag og med mange kristne velgere. Brevet er datert 16. Januar 2003, to uker før statsminister Bondeviks ovennevnte uttalelser. Daværende partileder for KrF Kristin Svarstad Haugland ville heller ikke garantere norsk støtte til en krig med FN-mandat (Aftenposten 2003), noe som forsterker inntrykket av partipolitikkens påvirkning. Statsminister Bondeviks vektlegging av et FN-mandat kan også ha skyldtes et mer personlig engasjement for å styrke FNs rolle.

Hvis slike innenrikspolitiske hensyn hadde betydning for regjeringens nei til USA, vil dette ut i fra et neorealistisk perspektiv virke irrasjonelt. Men som Tsebelis (1990:7) påpeker, er konteksten viktig for å forstå rasjonaliteten bak en handling. I dette tilfelle ser det ut til at den innenrikspolitiske konteksten hadde påvirkning på regjeringens beslutning. Så selv om denne handlingen kan fremstå som irrasjonell fra et neorealistisk perspektiv, kan den fremstå som rasjonell når man tar hensyn til at en regjering også har innenrikspolitiske hensyn å ta.

Det videre hendelsesforløpet i saken illustrerte hvor viktig det var for regjeringen å beholde et godt forhold til USA. Selv om, slik det her antas, innenrikspolitiske faktorer gjorde at regjeringen sa nei til deltakelse i invasjonen, lovte regjeringen USA å bidra til gjenoppbyggingen av Irak dersom det ble krig (Berthelsen 2005:108). Dette løftet

holdt regjeringen. Etter at regimet i Irak var falt og man fikk en resolusjon (1483) fra FNs sikkerhetsråd om gjenoppbygging, sendte Norge militære styrker for å bidra med gjenoppbygging (Leira mfl. 2007:34; Tønnesson 2005:14). Dette ble lagt merke til i USA (Tønnesson 2005:14). At en potensiell aggressor legger merke til det norske bidraget, kan være vel så viktig (jf. Sharp 1985-1985:660). En viktig detalj er at løftet om norsk militær assistanse ble gitt lenge før resolusjon 1483 fra FNs sikkerhetsråd ble vedtatt (Berthelsen 2005:108). Det har blitt påpekt at “Norge var det eneste landet som sa nei til krig, men som likevel sendte soldater til Irak etter invasjonen” (Berthelsen 2005:162). Og selv om man mente at det folkerettslige grunnlaget for en invasjon var for svakt for norsk deltakelse, beskyldte man aldri USA for å bryte folkeretten (Berthelsen 2005:23).

4.5 Analyse av begrunnelsene for prioriteringene

Behovet for å legitimere forsvars- og sikkerhetspolitikken på det innenrikspolitiske nivå vil ikke bare kunne reflekteres i de forsvarspolitiske prioriteringene, men også i *begrunnelsene* for disse prioriteringene. Den innenrikspolitiske påvirkningen kan tenkes å være enda større her. Matlary (2009:37, 41; 2002:14) skriver at for å sikre den innenrikspolitiske legitimiteten vil ofte bruk av militæret begrunnes ut i fra humanitære og ideelle formål, og ikke statssikkerhet. I argumentasjonen skifter man ”fra det typiske ’nasjonale interesser’ til verdier som rettferdighet, menneskerettigheter og andre normer” (Matlary 2002:14, kursivering fjernet). Behovet for å legitimere bruken av militærmakten i verditermer er spesielt knyttet til bruken utenfor statens territorium, i internasjonale militære operasjoner (Matlary 2009:41-42; Kjølborg 2007:34-36).

Jeg skal her se i hvilken grad Bondevik II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer knyttet til bruken av Forsvaret i internasjonale operasjoner begrunnes ut i fra slike humanitære og ideelle formål. En regjeringens begrunnelse for de forsvarspolitiske prioriteringer knyttet til bruken av Forsvaret utenfor statens territorium kan også antas å bli begrunnet i sikkerhetstermer, forstått her som nasjonale interesser og nasjonale sikkerhetshensyn, inkludert statssikkerhet. Jeg vil derfor også undersøke om slike

begrunnelser også er å finne i regjeringens argumentasjon. En slik redegjørelse vil også kunne si noe om det relative innslaget av verditermer i regjeringens begrunnelser.

Her skal jeg først fremlegge begrunnelser som kan knyttes til nasjonal sikkerhet, det jeg vil kalle realpolitiske begrunnelser. Deretter skal jeg se på begrunnelser som kan karakteriseres som humanitære eller ideelle, det jeg vil kalle verdibaserte begrunnelser.

4.5.1 Realpolitiske begrunnelser

En neorealistisk tolkning av regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer finner belegg i regjeringens begrunnelser for prioritering. Selv om man understreker at den internasjonale terrorismen også kan true norske nærområder, og at det derfor tjener norsk sikkerhet at den bekjempes, fremkommer det i argumentasjonen at de viktigste sikkerhetspolitiske gevinster for Norge ved få et alliansetilpasset forsvar og å delta i internasjonale militære operasjoner ikke er knyttet til den faktiske bekjempelsen av internasjonal terrorisme og andre ”globale onder” (Devold 2003b; Forsvarsdepartementet 2004:43). Norges behov for et alliansetilpasset forsvar knyttes mer til Norges sårbarhet og det begrensede sikkerhetspolitiske handlingsrom Norge har som følge av sin strategiske posisjon i en maktpolitisk struktur hvor de viktigste tyngepunktene er NATO, USA, EU og Russland (Forsvarsdepartementet 2004:19). Norges behov for alliert assistanse i tilfelle en alvorlig konfliktsituasjon vektlegges mye i argumentasjonen om bruken av Forsvaret (Devold 2002).

Deltakelse i internasjonale operasjoner kobles til Norges behov for sikkerhet: ”Ved å operere ute sammen med våre allierte får våre styrker den best mulige trening, og det vil motivere våre allierte til å hjelpe oss dersom det skulle oppstå en situasjon her hjemme” (Devold 2002). Dermed blir deltakelse i NATO-ledede internasjonale militære operasjon knyttet direkte til at Norge ”ved behov skal kunne motta effektiv støtte fra allierte forsterkninger i Norge” (Devold 2002). Territorielt forsvar av Norge knyttes dermed direkte til norske militære bidrag til NATOs utenlandsoperasjoner.

Deltakelse i internasjonale operasjoner, med vekt på å bidra med nisjekapasiteter, er viktig for å hindre marginalisering og for å øke innflytelsen: ”Erfaring viser at vi kan

maksimere vår innflytelse ved å bidra med sivile og militære ressurser som er etterspurte og hvor vi har spesiell kompetanse” (Petersen 2004). Slike bidrag er også viktig for å holde NATO relevant: ”[V]i [må] bidra aktivt for å sikre at alliansen forblir relevant og sterk” (Devold 2003b). For å holde NATO sikkerhetspolitisk relevant er det viktig at USA fortsatt ser seg tjent med samarbeidet i NATO. Det er viktig å unngå at USA for å løse sine sikkerhetsutfordringer satser på ”koalisjoner av villige” istedenfor alliert samarbeid i NATO (Petersen 2003). Norge må derfor bidra til at ”USA fortsatt ser seg tjent med europeisk alliert samarbeid gjennom NATO” (Devold 2003b). Viktigheten av å støtte USA militært, og amerikansk verdsetting av norske bidrag, understrekes (Devold 2002; Petersen 2002).

Gjennom å ”eksportere” sikkerhet mener regjeringen at man øker sannsynligheten for å ”importere” sikkerhet ved en krisesituasjon. Men også i en fredssituasjon vektlegges betydningen av alliert tilstedeværelse på norsk territorium. Regjeringen argumenterer for at bidrag ute øker alliert trening og nærvær i Norge (Devold 2003a). Å tilrettelegge for alliert øving og trening på norsk territorium, spesielt i nord, fremsettes som en viktig sikkerhetspolitisk strategi for å sikre økt alliert nærvær og militær aktivitet i nord. Å bidra til og tilrettelegge for alliert trening mener regjeringen vil kunne kompensere for Norges reduserte strategiske betydning: ”Vi har i dag *mindre* strategisk betydning for våre allierte knyttet til vårt ’naboskap’ med Russland, men vi har *økt* strategisk betydning som et unikt øvings- og treningsområde” (Devold 2003b, forfatterens kursivering).

Norges og Russlands interesser er ikke alltid sammenfallende, og det er derfor viktig å kunne motstå russisk press mot Norge (Forsvarsdepartementet 2004:40). Alliert tilstedeværelse er viktig for å unngå bilateralt press fra Russland mot Norge:

Det er i denne forbindelse et viktig mål å sikre bred internasjonal støtte, innbefattet regelmessig alliert tilstedeværelse og engasjement, for å befeste nordområdenes stilling som en stabil og trygg del av Europa. For Forsvaret innebærer dette særlig å tilrettelegge for regelmessig alliert trenings- og øvingsnærvær, spesielt i Nord-Norge” (Forsvarsdepartementet 2004:59).

Interoperabilitet og deltakelse i internasjonale operasjoner bidrar til en tilrettelegging for alliert trening:

Gjennom vårt militære utenlandsengasjement i Afghanistan og Kosovo, har våre allierte erfart at norske styrker er dyktige og relevante å trene sammen med. De vet at de får utbytte av det. (...) Erfaringene våre fra Kosovo og Afghanistan, og økt samarbeid med våre nærmeste NATO- allierte, gir altså grunnlag for økt nærvær og økt militær aktivitet i nord” (Devold 2003a).

Økt norsk aktivitet ute, vil gi økt alliert aktivitet hjemme. Som forsvarsminister Kristin Krohn Devold (2003b) uttrykker det: ”Det er en avgjørende sammenheng mellom det vi gjør ute og det vi får til her hjemme...” Regjeringens strategi for å øke alliert militært nærvær i Norge har derfor en sammenheng med det å bidra i NATOs utenlandsoperasjoner. Så selv om konvensjonelt forsvar og ikke-deployerbare kapasiteter nedprioriteres, betyr dette ikke at Norge ikke har potensielt store sikkerhetsutfordringer knyttet naboskapet med Russland. Men de endrede internasjonale rammevilkårene har gjort at Forsvarets ressurser nå må prioriteres annerledes for å balansere trusselen fra Russland.

Denne redegjørelsen viser at en økt vektlegging av deltakelse i internasjonale militære operasjoner blir begrunnet med at dette er viktig for å ivareta norsk sikkerhet. Man finner et relativt stort innslag av realpolitiske begrunnelser for bruken av militærmakten utenfor norsk territorium i Bondevik II-regjeringens argumentasjon.

4.5.2 Verdibaserte begrunnelser

De forsvarspolitiske prioriteringene knyttet til deltakelse i internasjonale militære operasjoner begrunnes veldig ofte i realpolitiske termer, de knyttes direkte til norske sikkerhetsinteresser. Men man finner også verdibaserte begrunnelser for militær deltakelse ute. I begrunnelsen for deltakelse i utenlandsoperasjoner og å bekjempe terrorisme, understreker man at dette også er viktig for å skape en bedre hverdag for folk i disse landene og for å bidra til respekt for menneskerettighetene (Forsvarsdepartementet 2004:10; Petersen 2002).

Man argumenterer også for at internasjonale militære operasjoner som gjennomføres med et FN-mandat (slik som den NATO-ledede operasjonen i Afghanistan som Norge deltar i) kan sammenlignes med en FN-ledet operasjon, i og med at ”begge [dreier seg] om å støtte FNs arbeid for internasjonal fred og sikkerhet” (Forsvarsdepartementet 2004:32). Men også slike bidrag til stabilitet, fred og menneskerettighetene knyttes ofte direkte til norske sikkerhetsinteresser. Her er to sitater som illustrerer dette:

Tidligere ble utviklingshjelp, fredsdiplomati og innsats for demokrati og menneskerettigheter gjerne sett på som ”velmente gjerninger”, men knapt som virkelig utenriks- og sikkerhetspolitikk. I dag er dette annerledes. Sikkerhetsutfordringer og utviklingsutfordringer er knyttet sammen på en helt annen måte enn før (Petersen 2005).

Vi vil fortsette vårt brede internasjonale engasjement fordi dette er riktig og viktig, og fordi det tjener våre sikkerhetspolitiske interesser. Arbeidet med fred og forsoning er ikke bare viktig i seg selv. Det gir oss også en innflytelse vi ellers ikke ville hatt (Petersen 2002).

Men i forbindelse med at regjeringen sendte norske militære bidrag til gjenoppbygging av Irak etter invasjonen i 2003, en krig som hadde møtt stor motstand i den norske opinionen (Berthelsen 2005:24), var man mer klar på at dette var et bidrag som hadde humanitære formål, og at dette bidraget ikke hadde noe med å styrke Norges forhold til USA (Leira mfl. 2007:34; Larsen 2003).

I det kildematerialet jeg har gjennomgått, blir de forsvarspolitiske prioriteringene knyttet til deltakelse i internasjonale militære operasjoner i liten grad knyttet til humanitære og ideelle formål. Og der slike begrunnelser er brukt, kobles de ofte til norske sikkerhetsinteresser.

4.6 Delkonklusjon

Denne analysen har vist at Bondevik II-regjeringens uttalte forsvarspolitiske prioriteringer kan forklares ut i fra systemfaktorer og Norges ytre handlingsrom. Det asymmetriske naboforholdet mellom småstaten Norge og stormakten Russland, NATOs og USAs betydning for norsk sikkerhet, samt internasjonale endringer etter den kalde krigen, ser ut til å forklare regjeringens prioriteringer. Neorealismen ser derfor ut å ha forklaringskraft her. Når det gjelder det å minke den sikkerhetspolitiske

”gråsonen”, viser analysen at en sentral strategi er å øke sannsynligheten for alliert hjelp, noe som har konsekvenser for de forsvarspolitiske prioriteringene. Man vektlegger i stor grad Forsvarets deltakelse i internasjonale militære operasjoner sammen med allierte.

Innenrikspolitiske faktorer knyttet til distriktshensyn og behovet for legitimitet ser ut til å ha liten innvirkning på prioriteringene det argumenteres for. Av de kildene jeg har gjennomgått, ser distriktshensyn ikke ut til å ha hatt noen innvirkning på prioriteringene. Hensynet til innenrikspolitisk legitimitet kan ha hatt innvirkning på prioriteringen om å begrense norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner til de med et FN-mandat.

Når det gjelder begrunnelsene for prioriteringene, er de også i stor grad realpolitiske, med vekt på nasjonale sikkerhetsinteresser. Men også verdibaserte begrunnelser anvendes, selv om disse igjen ofte eksplisitt knyttes til norske sikkerhetsinteresser. Dette kan skyldes et mindre behov hos denne regjeringen for å begrunne prioriteringene i verditermer.

5 Case 2: Stoltenberg II-regjeringen (2005-2010)

”[S]åkalte asymmetriske trusler under fjerne himmelstrøk [er] ikke (...) vår eneste sikkerhetspolitiske utfordring. Den er kanskje heller ikke en gang den viktigste.” Anne-Grete Strøm-Erichsen (2009a), norsk forsvarsminister 2005-2009.

5.1 Innledning

I analysen av Stoltenberg II-regjeringens argumentasjon skal jeg, slik som i en forrige analysen, se på både prioriteringene som det argumenteres for og hvordan disse prioriteringene begrunnes. Jeg er først og fremst interessert i å analysere de delene av argumentasjonen hvor denne regjeringen skiller seg fra Bondevik II-regjeringen. Mye er likt. Hovedlinjene er i stor grad de samme, med vekt på videreføring av omformingen av Forsvaret for å gjøre det mer alliansetilpasset. En inngående analyse av de punktene hvor argumentasjonen er identisk blir overflødig.

Stoltenberg II-regjeringen tiltrådte den 19. oktober 2005, og er per dags dato fortsatt i regjering. Som nevnt består denne regjeringen av et samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Både forsvarsministeren og utenriksministeren har vært fra Arbeiderpartiet. Det samme gjelder statsministeren. Her kan det nevnes at SV og Ap har svært ulike syn på forholdet til NATO og USA. Mens Ap tradisjonelt har understreket viktigheten av å ha et godt forhold til NATO og USA, har SV uttalt seg svært kritisk til det samme (Hegtun 2005). I Sosialistisk Venstreparti sitt arbeidsprogram for 2005-2009 omtales USAs utenrikspolitikk som ”den største trusselen mot verdensfreden”, og det står at det er ”nødvendig at Norge inntar en langt mer kritisk rolle innad i NATO og overfor USA enn i dag” (Sosialistisk Venstreparti 2005:52). SV er også mer idealistisk orientert i sin utenrikspolitikk, med ”avstandstaking til internasjonal maktpolitikk”, og vektlegging av at ”Norge bør fremstå som en ‘fredsnasjon’” (Knutsen 2008). Dette er altså to partier som står langt fra hverandre på det sikkerhetspolitiske området. Men i en koalisjonsregjering må

kompromisser inngås, noe som man finner spor av i plattformen for det rødgrønne regjeringssamarbeidet fra 2005, *Soria Moria-erklæringen* (Regjeringen 2005). Norge skal fortsatt være NATO-medlem og bidra i NATOs utenlandsoperasjoner. Men mer enn forholdet til NATO og USA er det FN som vektlegges. Det legges stor vekt på å styrke FNs rolle og å delta mer i FN-operasjoner (Regjeringen 2005:10-12). Følgende sitat fra denne erklæringen mener jeg illustrerer dette kompromisset godt:

Regjeringen vil foreta en gjennomgang av Norges forpliktelser når det gjelder norske styrker i forhold til EU- og NATO-opppdrag og andre internasjonale operasjoner. Vi vil trappe opp den norske sivile og militære deltakelsen i FNs fredsbevarende arbeid, med særlig vekt på Afrika (Regjeringen 2005:11).

5.2 Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer

Før jeg går inn på regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, vil jeg redegjøre for viktige linjer ved regjeringens sikkerhetspolitikk. En slik redegjørelse vil ikke bare være nyttig for å få et bedre grunnlag for å forstå de forsvarspolitiske prioriteringene, men også for å se hvordan denne regjeringens argumentasjon på dette området skiller seg fra den forrige regjeringen.

5.2.1 Noen viktige linjer i regjeringens sikkerhetspolitikk

Denne regjeringen vektlegger også i sin argumentasjon betydningen av Norges geopolitiske plassering for sikkerhetspolitikken. Som en småstat hvis omgivelser defineres av ”andre og større stater” og ”de omkringliggende maktpolitiske forhold” har Norge et begrenset handlingsrom (Forsvarsdepartementet 2007-8:12; Forsvarsdepartementet 2009:43). Tyngdepunktene i disse maktpolitiske forhold som omgir Norge er NATO, USA, EU og Russland (Forsvarsdepartementet 2009:43). Alliert samarbeid og støtte er derfor av stor betydning for sikkerheten til et land med ”potensielle sikkerhetsutfordringer som langt overgår egen forsvarsevne” (Forsvarsdepartementet 2009:26).

NATOs betydning

Også her fremstilles NATO som en ”grunnstein” og ”hjørnestein” for norsk sikkerhet (Forsvarsdepartementet 2009:41, 56). Norsk statssikkerhet er, i tilfelle Norge skulle utsettes for militær maktbruk fra en annen stat, ”direkte knyttet til kollektivt forsvar gjennom NATO” (Forsvarsdepartementet 2009:23). NATOs artikkel 5²² ”representerer den grunnleggende sikkerhetsgarantien for Norge” (Forsvarsdepartementet 2009:35). Man understreker viktigheten av at NATO fortsatt besitter en sterk evne til kollektivt forsvar av medlemslandene. Sikkerheten i NATO-området må være ”udelelig”, og en renasjonalisering av forsvarspolitikken må forhindres (Forsvarsdepartementet 2009:26).

Forholdet til USA

Norges forhold til USA betones ikke like sterkt som hos Bondevik II-regjeringen. Men man understreker fortsatt USAs spesielle rolle for norsk sikkerhet: ”Blant de allierte har USA fortsatt en særlig rolle i forhold til norsk sikkerhet, både innen rammen av NATO og bilateralt” (Forsvarsdepartementet 2009:35).

Forholdet til EU

Ettersom Norge står utenfor EU, er det det transatlantiske samarbeidet gjennom NATO man har en ”grunnleggende interesse av å underbygge og forsterke” (Forsvarsdepartementet 2009:35). Norges relasjoner til EU er ”et viktig supplement, men intet alternativ, til forsvarsalliansen NATO” (Faremo 2010c). Samtidig vektlegger også regjeringen at det er viktig for Norge – innenfor rammen av ikke-medlemskap – å knytte seg ”så nært opp til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området som mulig” (Forsvarsdepartementet 2009:38). Men for ivaretagelse av Norges vitale sikkerhet, forblir NATO helt sentralt (Faremo 2010c). Regjeringen understreker at Norge har visse deltakerrettigheter i EUs militære operasjoner, og legger vekt på at Norge ”utnytter disse rettighetene fullt ut”, gjennom blant annet ”synlig deltakelse i EU-ledede operasjoner” (Forsvarsdepartementet 2009:38).

²² NATO-paktens artikkel 5 sier at et angrep mot ett medlem betraktes som et angrep mot alle (NATO 1949).

Forholdet til Russland

Regjeringen vektlegger at nærheten til, og utviklingen i, Russland har stor betydning for norsk sikkerhetspolitikk (Forsvarsdepartementet 2009:27; Faremo 2010b). Dagens Russland er ”et annet Russland enn det som fremstod på den internasjonale arena i de første årene etter Sovjetunionens oppløsning” (Utenriksdepartementet 2006a:15). Russland har blant annet hatt en ”rivende økonomisk utvikling” (Utenriksdepartementet 2006a:15). Samtidig er det ennå ”uklart hvordan Russland vil utvikle seg på en rekke områder av interesse for omverden” (Utenriksdepartementet 2006a:15).

Forholdet mellom Norge og Russland er ”preget av asymmetrien mellom et stort og lite naboland”, og at det for Norge derfor er viktig å unngå ”en bilateralisering av dette forholdet” (Forsvarsdepartementet 2009:40). Selv om man fremholder at Russland ikke fremstår som noen militær trussel mot Norge, understreker man samtidig at det ”russiske militære operasjonsmønsteret i norske nærområder er blitt mer pågående”, og at det finnes ”potensiale for interessekonflikter mellom de to land” (Forsvarsdepartementet 2009:40).

FN

Regjeringen legger vekt FNs rolle som garantist for ”multilaterale sikkerhetsordninger basert på folkerett og menneskerettigheter” (Forsvarsdepartementet 2009:31). Norge har en grunnleggende sikkerhetsinteresse knyttet til opprettholdelsen av en multilateral verdensorden ”der FN spiller en hovedrolle” (Forsvarsdepartementet 2009:26).

De senere tiders globale utviklingstrekk, hvor man har fått en økt vekt på territorialstaten, øker viktigheten av slike multilaterale ordninger med folkeretten som overordnet prinsipp (Forsvarsdepartementet 2009:31). Det er viktig å styrke FNs evne til å gjennomføre fredsoperasjoner, blant annet ved selv å delta i FN-ledede operasjoner. Men også andre organisasjoner, som NATO og EU, kan avlaste FN på dette området gjennom selv å lede operasjoner (Forsvarsdepartementet 2009:30-31).

5.2.2 Omleggingen av Forsvaret fortsetter

Som nevnt i innledningen er hovedlinjene når det gjelder omformingen av Forsvaret veldig lik med Bondevik II-regjeringens syn. Forsvarskonseptet har for eksempel nøyaktig samme ordlyd (Forsvarsdepartementet 2009:55). Norge skal ”fortsatt legge vekt på å videreføre omformingen av Forsvaret til et moderne innsatsforsvar og dermed konsolidere Forsvaret som et effektivt og fleksibelt virkemiddel” (Forsvarsdepartementet 2009:84).

5.2.3 Internasjonale endringer og konsekvenser for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk

Redegjørelsen hittil har vist at Stoltenberg II-regjeringens argumentasjon på det sikkerhetspolitiske nivå i stor grad er lik Bondevik II-regjeringens argumentasjon. Norge er en småstat med et begrenset sikkerhetspolitisk handlingsrom. Den omkringliggende maktpolitiske struktur har stor betydning for dette handlingsrommet. NATOs betydning for Norges sikkerhet understrekes, og forholdet til USA og Russland har viktige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Omleggingen av Forsvaret for å gjøre det mer alliansetilpasset er også noe begge regjeringene legger vekt på.

Men i Stoltenberg II-regjeringens argumentasjon er det lagt spesiell vekt på de senere tiders *endringer* i Norges omkringliggende maktpolitiske struktur. Det argumenteres for at det har vært en utvikling internasjonalt, og i NATO, USA og Russland, samt i forholdet mellom dem, som har konsekvenser for Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom, og dermed de forsvarspolitiske prioriteringer.

En mer multipolar verden

Det argumenteres for at ”forestillingen om en unipolar verden under amerikansk ledelse” ikke lenger er en dekkende beskrivelse av dagens virkelighet (Forsvarsdepartementet 2009:17). Stater som Russland, Kina og India har fått økt makt og innflytelse, noe som fører til en relativ reduksjon i USAs og Vestens makt og

innflytelse (Forsvarsdepartementet 2009:17; Strøm-Erichsen 2008). Denne ”maktpolitiske forskyvningen mellom verdens stormakter” har gjort verden mer multipolar²³ (Forsvarsdepartementet 2009:17):

Vi står overfor en mer multipolar verden. Forestillingen om en vestlig-ledet verden basert på vestlig-liberalt demokrati og kapitalisme er i ferd med å erstattes av et bilde av en multipolar verden omfattende både USA, Kina, EU, Russland, India og Brasil, for kun å nevne noen av de fremvoksende stormaktene (Faremo 2010c).

Statssikkerhetens tilbakekomst

Den internasjonale utviklingen har gjort at utfordringer mot statssikkerheten vil få økt betydning: ”Den geopolitiske utviklingen tilsier at mellomstatlige konflikter og klassisk realpolitikk igjen kan komme til å gjøre seg mer gjeldende” (Forsvarsdepartementet 2009:17). Flere stormakter, kombinert med kryssende interesser, gjør at faren for stormaktsrivalisering og mellomstatlig konflikt øker (Faremo 2010b). Spesielt overfor småstater vil ”faren for bruk av militærmakt for å oppnå politiske mål” øke (Faremo 2010b). Slike symmetriske utfordringer mot statssikkerheten kan derfor få økt betydning i tiden fremover, med konsekvenser for forsvarspolitikken: ”Med stat-til-stat relasjonen som toneangivende er det faktisk ikke asymmetriske – men tvert imot SYMMETRISKE - utfordringer som vil kunne bli det dominerende trekk på forsvarssiden” (Barth Eide 2007).

Russlands revitaliserte rolle som stormakt

Det argumenteres for at Russland har revitalisert sin rolle som stormakt, og som nevnt ovenfor har blant annet dette landets økte makt og innflytelse bidratt til at verden nå beveger seg i en mer multipolar retning. Russland nevnes kontinuerlig når regjeringen snakker om en multipolar verden og tilbakekomsten av de symmetriske sikkerhetsutfordringene. Det vektlegges at Russland har rustet opp sin militære side, og at ”[b]evilgningene til de militære styrker har økt vesentlig” (Forsvarsdepartementet 2009:39). Russlands ”revitaliserte rolle som stormakt” medfører en ”mer pågående utenriks- og sikkerhetspolitikk, der nasjonale interesser

²³ I et multipolart system er det tre eller flere store makter (Waltz 1979:168).

forfølges mer offensivt enn før” (Forsvarsdepartementet 2007-8:30). Blant annet har man fra russisk side sett en ”vilje til å gjøre seg gjeldende, både internasjonalt og ikke minst overfor sine umiddelbare naboer” (Forsvarsdepartementet 2007-8:30).

Russlands økte militære nærvær i nord

Russlands militære nærvær i Norges nærområder i nord har ”blitt mer pågående” de siste årene (Forsvarsdepartementet 2009:40). Den militære aktiviteten i dette området er nå ”på sitt høyeste siden Murens fall”, og dette ser også ut til å vedvare i tiden fremover (Strøm-Erichsen 2009a). Blant annet har Russland gjenopptatt gamle militærøvelser, noe som viser ”Russlands fornyede evne til regional maktutøvelse” (Strøm-Erichsen 2008). Landets militære nærvær i Norges nærområder er et signal fra russerne:

Budskapet er enkelt når de russiske flyene nærmest ukentlig flyr langs kysten vår, eller hangarfartøyet Kutznetsov seiler forbi oss: Russland er ikke svakt lengre. Nå er ikke dette budskapet rettet direkte mot Norge, men ment å sende et signal til Vesten og NATO generelt (Strøm-Erichsen 2009a).

Større spenning mellom Russland og NATO får ”ringvirkninger også i nordområdene” (Strøm-Erichsen 2009a). Det økte militære nærværet, økt russisk militær trening, samt at Kola er base for landets sjøbaserte kjernevåpen viser at nordområdene for Russland ”fortsatt vil være av stor militærstrategisk betydning” (Forsvarsdepartementet 2009:39). Den militære opprustningen har også gjort at Norge i nordområdene står overfor et bedre trent og rustet russisk forsvar (Forsvarsdepartementet 2007-8:30).

Sikkerhetsutfordringer i nordområdene

Man argumenterer for at Russlands revitalisering som stormakt vil kunne ”få konsekvenser for vårt bilaterale forhold i nord” (Forsvarsdepartementet 2009:40). Norges sikkerhetsutfordringer i nord, som ”ikke nødvendigvis [er] mindre krevende enn utfordringene under den kalde krigen”, knyttes direkte til Russland (Forsvarsdepartementet 2009:41; Forsvarsdepartementet 2007-8:37). Selv om hovedutfordringene her først og fremst er knyttet til ressursforvaltning, miljø og

uavklarte spørsmål knyttet til jurisdiksjon²⁴, kan man ikke utelukke at det kan oppstå situasjoner som vil berøre statssikkerheten (Forsvarsdepartementet 2009:41). Disse sikkerhetsutfordringene vil mest sannsynlig ”være begrenset i omfang og mest sannsynlig komme i form av episoder, anslag og begrensede kriser, eventuelt kombinert med forsøk på å begrense norske myndigheters politiske handlefrihet” (2009:41). Men heller ikke muligheten for en krig i nordområdene utelukkes (Ingebrigtsen 2010).

Norges sikkerhetsutfordringer i nordområdene er ikke bare knyttet til landets geopolitiske plassering som nabo til en stormakt med militærstrategiske interesser i dette området, men også til strategiske interesser knyttet til energiresurser som olje og gass og andre økonomiske ressurser (Forsvarsdepartementet 2009:49-50; Forsvarsdepartementet 2007-8:12,15). Rivaliseringen som slike strategiske ressurser, spesielt energiresurser, kan føre til konflikt (Forsvarsdepartementet 2009:14). Så selv om ressursforvaltning er en sivil utfordring, kan slike utfordringer ”fort (...) anta [en] mer sikkerhetspolitisk karakter” (Strøm-Erichsen 2009a).

Når det gjelder forholdet mellom Norge og Russland på ressursområdet, argumenterer man for at det finnes potensiale for interessekonflikter, og at man ikke kan utelukke at Russland ”i en gitt situasjon ville ta seg til rette i strid med norske interesser” (Barth Eide 2007; Forsvarsdepartementet 2009:40). Regjeringen anser også overtramp fra en annen stats side mot Norges rett til myndighetsutøvelse i områder hvor Norge har visse suverene rettigheter for å berøre statssikkerheten (Forsvarsdepartementet 2009:23).

Regjeringens nordområdesatsning

Stoltenberg II-regjeringen anser nordområdene for å være ”Norges viktigste strategiske satsingsområde i årene om kommer” (Utenriksdepartementet 2006a:7). Dette er altså et område regjeringen ønsker å satse mye på i tiden fremover. Nordområdesatsningen innebærer en satsning på flere områder, for eksempel

²⁴ Med delelinjeavtalen mellom Norge og Russland, som ble undertegnet 15. september 2010, har man fått mer klarhet om jurisdiksjonen i dette området (Lahnstein 2010).

næringsutvikling, bedre miljø- og ressursforvaltning, videreutvikling av petroleumsvirksomheten i Barentshavet, trygge urfolkens livsgrunnlag, bedre myndighetsutøvelse og å styrke samarbeidet med Russland (Utenriksdepartementet 2006a). Regjeringen hevder at den utenrikspolitiske bakgrunnen for denne satsningen er at nordområdene, som en følge av ressurspotensialet der og klimaforandringenes konsekvenser for Arktis, har blitt ”interessant for mange” (Utenriksdepartementet 2006b). Av særlig relevans her kan det nevnes at forholdet til Russland er en helt sentral dimensjon ved nordområdesatsningen (Utenriksdepartementet 2006a:15). I nordområdesatsningen vil Forsvarets rolle være viktig, og man vil også satse på å øke militære øvelser og trening med allierte stryker i nord (Utenriksdepartementet 2006a:17). Den sikkerhetspolitiske dimensjonen ved nordområdesatsningen kommer frem i følgende sitat: ”Den utenrikspolitiske oppfølging av nordområdesatsningen vil sikte mot å oppnå støtte fra våre allierte og partnere slik at Norge kan møte de reelle utfordringer vi står overfor i nordområdene” (Utenriksdepartementet 2006a:15).

Regjeringen ønsker økt fokus på territoriell sikkerhet i NATO

Som nevnt fikk man i NATO etter den kalde krigens slutt mer fokus på sikkerhetsutfordringer utenfor medlemslandenes territorium. Faren for territorielle militære trusler ble mindre, og man fikk en økt oppmerksomhet om sikkerhetsutfordringer som for eksempel internasjonal krisehåndtering, internasjonal stabilitet og internasjonal terrorisme (Daalder og Goldgeier 2006:105; Knutsen mfl. 2000:29-30). Fokuset på å møte disse utfordringene, for eksempel gjennom internasjonale militære operasjoner, har økt, mens fokuset på territorielt forsvar har blitt mindre (Græger 2007:58; Sens 2001:181).

Regjeringen mener at alliansens økte vektlegging av internasjonale operasjoner utenfor medlemslandenes territorium har gjort at fokuset på medlemslandenes territoriell sikkerhet ”har kommet noe i bakgrunnen” (Faremo 2010a). Forsvaret av medlemslandenes territorium bør derfor tillegges mer vekt. Man ønsker mer vekt på artikkel 5 og avskrekking (Faremo 2010a; Forsvarsdepartementet 2009:33-34). En

troverdig avskrekking og artikkel 5 krever økt oppmerksomhet mot medlemslandenes sikkerhetsutfordring:

Jeg tror det er viktig at Alliansen forsterker sitt nærvær og sine aktiviteter i medlemslandene og i våre nærområder. Det er en fare for at NATO i for stor grad oppfattes som en organisasjon som *bare* driver med operasjoner utenfor eget territorium (Strøm-Erichsen 2008, forfatterens kursivering).

Regjeringen har blant annet lansert et ”nærområdeinitiativ” i NATO, hvor man gir uttrykk for et ønske om mer fokus i NATO på sikkerhetsutfordringer omkring medlemslandenes territorium og nærområder (Strøm-Erichsen 2009d). Ønsket om mer vektlegging av territoriell sikkerhet knyttes til de nye sikkerhetsutfordringer og geopolitiske utviklingstrekk, hvor symmetriske trusler har blitt viktigere (Forsvarsdepartementet 2009:34; Strøm-Erichsen 2009a).

5.2.4 De forsvarspolitiske prioriteringer

Økt vekt på nasjonale oppgaver

Regjeringen legger vekt på sikkerhetsutfordringene i nordområdene. Utfordringene her ”vil ha førsteprioritet i norsk sikkerhetspolitikk i lang tid” (Forsvarsdepartementet 2009:41). De økende utfordringene i nordområdene har betydning for prioritering av Forsvarets ressurser: ”Det er (...) nøye samsvar mellom regjeringens nordområdestrategi og utviklingen av Forsvaret” (Faremo 2010a). Forsvarets oppgaver knyttet til dette området må ”tillegges betydelig vekt” (Forsvarsdepartementet 2007-8:18). Sammenlignet med den forrige regjeringen ønsker Stoltenberg II-regjeringen derfor mer vekt på Forsvarets rolle knyttet til sikkerhetsutfordringer her hjemme: ”Vi ser behovet for et forsvar som har noe mer vekt på oppdrag hjemme...” (Strøm-Erichsen 2009a). Det norske militære nærværet nord i Norge skal styrkes: ”Regjeringen legger vekt på å styrke Forsvarets evne til å utføre de grunnleggende nasjonale oppgavene, med fokus på tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nord” (Forsvarsdepartementet 2007-8:12). Regjeringen understreker også at Norge ikke kan rendyrke Forsvaret mot internasjonale operasjoner (Forsvarsdepartementet 2007-8:12).

Internasjonale oppgaver fortsatt viktig

I prioriteringen av Forsvarets ressurser til nasjonale og internasjonale oppgaver, tillegges Forsvarets oppgaver knyttet til Norges nærområder ”betydelig vekt” (Forsvarsdepartementet 2009:58). Men selv om man ønsker en økt vektlegging av nasjonale oppgaver, skal Norge fortsatt bidra med styrker til NATOs utenlandsoperasjoner (Forsvarsdepartementet 2009:75). Slike bidrag til internasjonale operasjoner vil fortsatt være ”en av Forsvarets viktigste og mest krevende oppgaver også i årene fremover” (Forsvarsdepartementet 2009:64). Norske bidrag til NATOs utenlandsoperasjoner er en viktig oppgave som regjeringen vil legge vekt på (Forsvarsdepartementet 2009:75). Samtidig ønsker man å øke norske bidrag til FN-ledede operasjoner: ”Norsk militært engasjement i FN skal økes” (Strøm-Erichsen 2006a). Man vil ha en ”opptrapping av norsk innsats i FN-ledede operasjoner”, og da primært i Afrika (Strøm-Erichsen 2006a). Man ønsker også å periodevis bidra med ”synlig deltakelse i EU-ledede operasjoner” (Forsvarsdepartementet 2009:38).

Deltakelse innenfor en flernasjonal ramme

At deltakelsen i internasjonale militære operasjoner foregår innen en flernasjonal ramme er viktig: ”Regjeringen vil i tiden fremover prioritere bruk av norske styrker gjennom formelle multilaterale organisasjoner fremfor såkalte koalisjoner av villige stater” (Strøm-Erichsen 2006a). Da normalt gjennom FN eller NATO, men også gjennom EU (Forsvarsdepartementet 2009:64). Selv om man understreker at hovedregelen er at norske styrker kun skal delta innenfor en slik flernasjonal ramme (Forsvarsdepartementet 2009:64), betyr det ikke at man utelukker ”enhver deltakelse i slike koalisjoner [av villige] i fremtiden” (Barth Eide 2005).

Betingelser for deltakelse i internasjonale militære operasjoner: Viktigheten av FN-mandat

Regjeringens syn er at ”all maktbruk må være i samsvar med FN-pakten” (Forsvarsdepartementet 2009:21). Man er klar på at norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner krever at operasjonen er forankret i et ”et klart og utvetydig

folkerettslig grunnlag” (Forsvarsdepartementet 2009:54). Foruten annen ”trygg folkerettslig basis” som retten til selvforsvar (FN-paktens artikkel 51) eller ved samtykke fra partene i en konflikt, er dette ”ensbetydende med mandat fra sikkerhetsrådet” (Strøm-Erichsen 2006a). Regjeringens syn er derfor at utenom retten til individuell eller kollektiv selvforsvar, eller ved invitasjon fra partene, vil all bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner kreve et mandat fra FNs sikkerhetsråd. Som daværende statssekretær i Forsvarsdepartementet Espen Barth Eide (2008) uttrykte det: ”Det er ingen vei utenom FN-sporet.”

5.2.5 Nasjonale oppgaver og internasjonale oppgaver: Konsekvenser for forsvarets utforming

Interoperabilitet

Også Stoltenberg II-regjeringen legger vekt på at Forsvaret må være i stand til å operere med allierte i NATO (Forsvarsdepartementet 2009:56). Å utforme Forsvaret slik at man får en ”størst mulig grad av interoperabilitet med allierte styrker” er ikke bare viktig for å kunne delta sammen med allierte i NATOs utenlandsoperasjoner (Forsvarsdepartementet 2009:62-63). Det å kunne operere effektivt sammen med allierte i NATO er også viktig hvis Norge trenger alliert hjelp i en krisesituasjon her hjemme (Forsvarsdepartementet 2009:56). I argumentasjonen om interoperabilitet vektlegges særlig betydningen for den sistnevnte oppgaven.

Stille med etterspurte bidrag i internasjonale operasjoner

Interoperabilitet med allierte styrker er altså viktig for å kunne operere sammen med allierte i internasjonale operasjoner. Når det gjelder de konkrete bidragene til internasjonale operasjoner, vektlegges det at disse bidragene skal være ”substansielle og etterspurte” (Forsvarsdepartementet 2007-8:71). Men en spesiell satsing på nisjekapasiteter til internasjonale operasjoner, slik som hos Bondevik II-regjeringen, finner man ikke i Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer.

Prioritering av hjemmekapasiteter og utekapasiteter

Når det gjelder prioritering av Forsvarets kapasiteter til bruk ute og hjemme, har det vært en endring det siste året. Regjeringen har hele tiden lagt vekt på at nasjonale behov skal være dimensjonerende for Forsvarets kapasiteter (Forsvarsdepartementet 2009:63). Men doktrinen har vært å ”prioritere kapasiteter som kan anvendes både hjemme og ute” (Forsvarsdepartementet 2009:56). Man har argumentert for at ”de krav som stilles til norske militære styrker i forbindelse med forsvaret av norsk territorium i betydelig grad er de samme som stilles til vår deltakelse i NATO-ledede operasjoner utenfor Norge” (Forsvarsdepartementet 2009:63). Det siste året har man fått en endring på dette området. I argumentasjonen fremkommer det nå at oppgavene knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner og territorielt forsvar ikke er like komplementære som man tidligere²⁵ mente. Utekapasiteter settes nå opp mot hjemmekapasiteter:

Kravene fra enkeltoperasjoner må ikke være styrende for den langsiktige forsvarsplanleggingen. Eksempelvis må ikke akutte behov i Afghanistan bestemme hva NATO bør prioritere i det lange løp. I motsatt fall kan vi fort ende opp med en overfokusering på kapasiteter som først og fremst trengs i langdryge stabiliseringsoperasjoner. Kapasiteter som *ikke nødvendigvis er de samme som de som gir sikkerhetspolitisk relevans i alliansens nærområder* (Faremo 2010a, min kursivering).

Dette betyr ikke at regjeringen ikke vil satse på bidrag til internasjonale operasjoner. Redegjørelsen hittil viser at regjeringen ønsker å bidra i internasjonale operasjoner. Det viktige her er at regjeringen nå setter hjemmekapasiteter og utekapasiteter opp mot hverandre. Samtidig ønsker man å satse mer på konvensjonelle militære kapasiteter for territorielt forsvar (Faremo 2010a). Kapasiteter som er viktig for ”effektiv avskrekking”, og som Forsvaret trenger for å ivareta norske interesser i nordområdene (Faremo 2010a).

5.3 Analyse: En neorealistisk forklaring

²⁵ For eksempel står det i det strategiske konseptet *Evne til innsats* fra 2009 at ”nasjonale og internasjonale oppgaver er komplementære og ikke står i et motsetningsforhold til hverandre” (Forsvarsdepartementet 2009:58).

Det fremkommer av gjennomgangen av Stoltenberg II-regjeringens argumentasjon at det er en stor grad av kontinuitet i forhold til Bondevik II-regjeringen på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, herunder de forsvarspolitiske prioriteringene. De sikkerhetspolitiske hovedlinjene er i stor grad de samme, med vektlegging av forholdet til USA og medlemskap i NATO, og betydningen av naboskapet til Russland. Når det gjelder de forsvarspolitiske prioriteringene argumenterer også denne regjeringen for deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner og behovet for å ha et alliansetilpasset forsvar. Ifølge regjeringen vil som nevnt deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner fortsatt være en av Forsvarets viktigste oppgaver.

Selv om det er stor grad av kontinuitet i forhold til den forrige regjeringen, er det også noen viktige endringer. Disse endringene kommer spesielt til syne i hvordan man ønsker å prioritere Forsvarets ressurser mellom deltakelse i internasjonale operasjoner og hjemmeforsvar. Man ønsker mer fokus på Forsvarets nasjonale oppgaver. I forlengelsen av dette er de kapasitetsmessige prioriteringene også noe annerledes. Regjeringen ønsker mer satsning på konvensjonelle militære kapasiteter som kan brukes til territorielt forsvar, og utekapasiteter og hjemmekapasiteter er ikke lenger like komplementære. Mens Bondevik II-regjeringen nedprioriterte ikke-deployerbare kapasiteter, legger denne regjeringen vekt på å satse mer på slike konvensjonelle kapasiteter. Stoltenberg II-regjeringen ønsker mer fokus på utfordringene i Norges nordområder, og militær tilstedeværelse der, og man vil ha mer fokus på territoriell sikkerhet i NATO. Når det gjelder prioritering av Forsvarets ressurser til internasjonale operasjoner, ønsker denne regjeringen å øke de militære bidragene til FN-ledede operasjoner. Stikkordene er altså mer hjemme og mer FN (relativt sett i forhold til Bondevik II-regjeringen).

Som nevnt i innledningen, er det endringene i forhold til den forrige regjeringen jeg skal fokusere på i analysen. Her skal jeg se om man kan forklare disse endringene ut i fra et neorealistisk perspektiv. Om innenrikspolitiske faktorer kan ha hatt en påvirkning, vil også undersøkes.

5.3.1 Mot en multipolar verden

Innenfor den neorealistiske retningen i studiet av internasjonal politikk har man hevdet at det unipolare systemet verden fikk etter den kalde krigens slutt, med USA som den eneste supermakt, vil gå over i et multipolart system dominert av flere store makter (Layne 1993; Mearsheimer 1990a). Layne (1993:7, 32-39) skriver at det unipolare systems varighet vil være kortvarig, og at verden vil se fremveksten av andre makter som vil utfordre hegemonens dominerende posisjon. Et multipolart system vil være preget av mer usikkerhet og større fare for konflikt enn et bipolart system lik det man hadde under den kalde krigen (Waltz 1979:170-176; Mearsheimer 1990b). Mearsheimer (1990a:6) skriver at sjansen for store kriser og krig i Europa vil øke som en følge av overgangen til et multipolart system.

Flere har påpekt at det internasjonale system nå beveger seg i en mer multipolar retning (Græger 2009c; Kim, Fidler og Ganguly 2009; Knutsen 2008; Simón og Rogers 2010). Græger (2009c) skriver:

Nå står vi igjen ved inngangen til en periode preget av endring i det internasjonale systemet og i de globale maktforholdene. Det er en nokså utbredt oppfatning, nasjonalt som internasjonalt, at det unipolære, USA-dominerte systemet nå erstattes av et multi-polært eller ikke-polært system preget av flere maktsentra.

Denne utviklingstendensen blir også påpekt i Stoltenberg-regjeringens argumentasjon. Ifølge neorealismen er det en sammenheng mellom strukturelle endringer i det internasjonale system og endringer i staters adferd (Waltz 1979:97). Et multipolart system vil som nevnt ifølge neorealismen være preget av mer usikkerhet og en større sjanse for forekomsten av store kriser og konflikter. I en verden som beveger seg i en mer multipolar retning kan det derfor forventes økt fokus på mer tradisjonelle sikkerhetsutfordringer. Som Knutsen (2008) skriver:

[E]n verden preget av mer multipolaritet vil fremtvinge mer tradisjonell konkurranse mellom stater noe som igjen vil kunne medføre at stater i større grad begynner å ivareta egeninteresser overfor andre stater og aktører i det internasjonale systemet.

I et multipolart system vil maktpolitikk i større grad enn en internasjonal rettsorden kunne definere spillereglene, og stormakter vil etablere egne ”interessesfærer” rundt

seg, noe som minker småstaters handlingsrom. (Græger 2009c). Og det at USAs relative makt synker, vil også gjøre at Europa i større grad enn før må sørge for sin egen sikkerhet (Matlary 2010b).

Russlands stormaktsambisjoner

Russland har den senere tid revitalisert sin rolle som stormakt, og demonstrert både vilje og evne til å forfølge sine nasjonale interesser på globalt nivå (Mankoff 2009:1-9). I litteraturen på området knyttes fremveksten av en multipolar verden blant annet til Russlands revitalisering som stormakt. Som nevnt ovenfor, påpeker også regjeringen dette i sin argumentasjon. Om Russlands økte vilje og evne til å bruke makt for å forfølge sine interesser skriver Mankoff (2009:3):

In the course of the decade from 1998 to 2008, Russia went from weak and fractious to possessing the strength and confidence to launch a massive military assault on a neighboring state [Georgia] in the face of worldwide condemnation; even the battering of the country's economy has not dampened Russian leaders' aspirations to play a greater role in the world stage.

En viktig kilde til Russlands nyvunne makt er blant annet den økonomiske handlefriheten landet har fått som følge av de økte inntektene fra salg av sine energiresurser (Mankoff 2009:3). Græger (2007b) skriver at denne handlefriheten ikke bare gjør Russlands stormaktsambisjoner mer synlige (jf. det økte militære nærværet i nord), “men også mer troverdig”.

Økt mulighet for russisk press mot Norge i nordområdene

Græger (2007b) skriver at Russlands stormaktsambisjoner kan føre til “økt politisk og eventuelt militært press mot Norge i nordområdene”. Som nevnt vil stormakter forsøke å skape egne ”interessesfærer” i sine nærområder (Græger 2009c). Og nordområdene er også Russlands nærområde. Russlands politiske ledelse har også understreket at landet har vitale interesser knyttet til sine nærområder (Knutsen 2008). Den økte russiske militære aktiviteten i dette området forsterker dette inntrykket.

Græger (2009c:12) skriver at et eventuelt politisk eller militært press mot Norge fra Russland i hovedsak vil være knyttet til å få norske myndigheter til å endre sin politikk eller å gi etter for russiske krav, og ikke en invasjon av norsk territorium. Græger (2009b:163) skriver at konkurransen om tilgang til ressurser antas å øke som følge av at verden blir mer multipolar. I den offentlige utredningen *Et styrket forsvar* (NOU 2007:17) hevdes det at de største sikkerhetsutfordringer for Norge i årene som kommer vil være knyttet til naboskapet med Russland. Og det er særlig på ressursområdet at muligheten for alvorlige episoder kan inntreffe (NOU 2007:17). Dette blir også påpekt av Ulriksen (2007): ”Russisk bruk av, eller trusler om bruk av militær makt mot Norge er mest sannsynlig i disputer om territorier og ressurser til havs i områder der eierforholdet ikke er avklart i folkeretten.”

For Norge er råderetten over disse ressursene viktig for norsk økonomi og velferd (Knutsen 2008). Selv om den norske råderetten i visse områder har uavklart folkerettslig status, er det sikkerhetspolitisk viktig for Norge å verne om denne råderetten (Knutsen 2008). Regjeringen legger som nevnt også vekt på at en krenkelse av norsk myndighetsutøvelse i områder hvor Norge har visse suverene rettigheter berører statssikkerheten (Forsvarsdepartementet 2009:23).

Norges forhold til Russland i nordområdene er ikke bare definert av det bilaterale forholdet mellom disse to statene, men gjenspeiler også ”temperaturen i forholdet mellom Russland og Vesten” (Græger 2009b:151). Flere forhold de siste årene, som for eksempel NATOs utvidelse mot øst, planene om et rakettforsvar i Europa, Kosovos status og Georgia-krigen, har gjort at forholdet mellom Russland og Vesten har blitt dårligere (Græger 2009b:151). Russland har altså ikke bare blitt mer selvhevdende, relasjonen til Vesten har også blitt forverret. En ikke unaturlig utviklingsretning ifølge neorealismen. Det at verden blir mer multipolar, og de utviklingstrekk som følger av det, får dermed konsekvenser for forholdet mellom Norge og Russland. Græger (2009b:151-152) skriver om utfordringen knyttet til Norges forhold til Russland: ”Norges bilateral forhold til Russland kan derfor bli en større utfordring for Norge enn det har vært i hele perioden siden den kalde krigens slutt.”

5.3.2 Økt militær satsning hjemme som respons på utfordringene i nord

Det at verden blir mer multipolar, med blant annet en revitalisering av Russlands stormaktsrolle, og økt konkurranse om tilgang til ressurser, får dermed sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Disse utviklingstrekkene påvirker det norske handlingsrommet.

Stoltenberg II-regjeringens økte fokus på nordområdene og på Forsvarets rolle knyttet til nasjonale oppgaver kan forstås som en respons på de internasjonale endringene og de økte utfordringene i nordområdene som en følge av det. Græger (2009a:372) skriver at nærområdeinitiativet som Norge lanserte i NATO, hvor man tok til orde for mer fokus på NATOs sikkerhetsutfordringer i medlemslandenes nærområder, kan tolkes som ”en respons på Russlands økte militære aktivitet i nordområdene og et ønske om større alliert oppmerksomhet omkring norske sikkerhetsbehov”. Knutsen (2008) skriver at en mer multipolar verden vil føre til økt fokus på Forsvarets hjemmeoppgaver. Dette vil innebære ”en nedtoning av Forsvarets internasjonale engasjement og en større fokus på Forsvarets tradisjonelle oppgaver nært knyttet til vern av eget landterritorium” (Knutsen 2008).

Stoltenberg II-regjeringen ønsker økt prioritering av nasjonale oppgaver, men samtidig understrekes det at Norge skal bidra i NATOs utenlandsoperasjoner og at dette er en av Forsvarets viktigste oppgaver i årene fremover. Kan man da si at regjeringen nedtoner Forsvarets internasjonale engasjement? En nedtoning av Forsvarets internasjonale engasjement kommer klarere frem hvis man ser det i forhold til Bondevik II-regjeringens prioriteringer. Bondevik II-regjeringen nedprioriterte militære kapasiteter som kun kunne brukes hjemme, og la vekt på at kapasiteter som trengtes her hjemme også skulle kunne anvendes sammen med allierte ute. Man var klar på at økt militær nærvær i Norge ikke kunne gå på bekostning av deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner. Forsvaret har jo også et økonomisk budsjett å forholde seg til. Å satse mer på kapasiteter som kun kan anvendes hjemme vil derfor kunne gå på bekostning av bidrag ute. Og det er nettopp en slik satsning man finner hos Stoltenberg II-regjeringen. Man ønsker mer satsning på militære kapasiteter som

trengs for nasjonale oppgaver, og som ikke nødvendigvis er anvendelige i internasjonale operasjoner. Gitt at ikke Stoltenberg II-regjeringen vil øke Forsvarets budsjett slik at denne satsningen på konvensjonelle kapasiteter blir dekket gjennom ekstra midler, vil en økt prioritering av ikke-deployerbare konvensjonelle militære kapasiteter gå på bekostning av militære kapasiteter til anvendelse ute. Ved å ønske mer satsning på kapasiteter som trengs hjemme, og samtidig sette hjemmekapasiteter og utekapasiteter opp mot hverandre, kan man derfor si at Stoltenberg II-regjeringen nedtoner Forsvarets internasjonale engasjement i forhold til den forrige regjeringen. Knutsen (2008) skriver at en slik nedtoning er å forvente i en mer multipolar verden hvor vektlegging av tradisjonell konkurranse mellom stater øker.

Øke egen evne til forsvar i nord

Selv om verden nå sannsynligvis beveger seg fra en unipolar orden til en mer multipolar orden, er fortsatt NATO og USA engasjert i internasjonale militære operasjoner. Som tidligere nevnt er det for Norges sikkerhet i nord viktig med alliert støtte. Å sikre alliert støtte for å balansere trusselen fra Russland har krevd at Norge også selv yter noe i form av deltakelse i internasjonale operasjoner sammen med allierte. Hvis utfordringen er å avskrekke Russland i nord, om enn et mer selvhevdende Russland, er ikke da strategien til den forrige regjeringen om å pleie forholdet til viktige allierte som USA like, om ikke enda viktigere nå? Ifølge Sharp (1985-1986:66) er det å vise nærhet til en alliert hvis støtte søkes viktig for avskrekkingen. Det å nedtone Forsvarets internasjonale engasjement i en tid hvor USA og NATO er så engasjert i internasjonale operasjoner, blant annet i Afghanistan, vil kunne demonstrere mindre nærhet til allierte, noe som kan minke avskrekkingen. Dessuten kan en slik nedtoning bidra til at Norge blir marginalisert i NATO (Matlary 2010a). Samtidig kan det bidra til at USA ser seg mindre tjent med NATO hvis medlemsland som Norge ikke i like stor grad ønsker å bidra med å løse de sikkerhetsutfordringene som er viktige for USA. Et NATO uten USA vil som nevnt svekke troverdigheten ved NATOs artikkel 5, som er viktig for Norge. Og regjeringen har jo ønsket å styrke fokuset på territoriell sikkerhet i NATO. Spørsmålet blir da om

det å nedtone Forsvarets internasjonale engasjement til fordel for mer fokus på nasjonale oppgaver er en sikkerhetspolitisk rasjonell strategi for å øke norsk sikkerhet i nord. Hvis man ønsker innflytelse i NATO, som igjen kan omsettes i sikkerhet, er som tidligere nevnt det å selv yte noe viktig. Stoltenberg II-regjeringen fokuserer heller ikke på nisjekapasiteter, noe den forrige regjeringen anså som en god strategi for å øke innflytelsen hos viktige allierte.

Jeg tror at for å få en bedre forståelse av denne regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer på dette området, er det viktig å ikke bare se på avskrekking overfor Russland generelt, men også se nærmere på hvilke sikkerhetsutfordringer Norge kan bli utsatt for i nord.

Som nevnt antas konkurransen om tilgang til ressurser å øke som følge av at verden blir mer multipolar. Særlig gjelder dette fossile energiresurser. Moderne staters avhengighet av fossile energikilder har også gjort dem sårbare, fordi en mangel på tilgang til energi kan påføre en stats industri, økonomi og velferd alvorlig skade (Haghighi 2007:10). Det at mangel på energi kan påføre en stat omfattende skade, har gjort det sikkerhetspolitisk viktig å sikre tilgang til energi (Haghighi 2007:3). Den siste tidens økte fokus på energisikkerhet skyldes blant annet at energi kan komme til å spille en rolle i en geopolitisk rivalisering (Yergin 2005; 2006:69). Yergin (2005:51) skriver: “[T]he real risk to [oil] supplies over the next decade or two is not geology but geopolitics.” Som nevnt ovenfor, vil Norges sikkerhetsutfordringer knyttet til naboskapet med Russland mest sannsynlig være knyttet til råderetten over ressurser, herunder fossile energiresurser, og det i områder hvor norsk suverenitet ”ikke er permanent etablert i henhold til folkeretten” (Græger 2009c).

Som tidligere påpekt finnes det for Norge en “gråsoner” med potensielle konflikter som man ikke selv kan løse og hvor alliert hjelp ikke er garantert. Faren for maktbruk mot Norge vil være størst i slike “gråsoner”-konflikter. Som Kjølberg (2007:27) påpeker, kan denne gråsonen gjøres mindre enten ved at man øker sin egen evne til å håndtere slike konflikter, eller ved at man øker sannsynligheten for alliert hjelp. I analysen av Bondevik II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer fremkommer det at en viktig

strategi for å minke denne gråsonen var å øke sannsynligheten for alliert hjelp. Men det er viktig å være oppmerksom på at denne gråsonen ikke er en konstant størrelse. For eksempel medførte den kalde krigens slutt at denne gråsonen ble større, fordi sannsynligheten for alliert hjelp ble noe mindre. En annen ting det er viktig å være oppmerksom på er at det ikke nødvendigvis er slik at det kreves like mye ressurser for å øke egen evne som å øke sjansen for alliert hjelp, eller omvendt. Å satse på den ene eller andre strategien kan være mer eller mindre ressurskrevende, avhengig av situasjonen. For Norge under den kalde krigen ville for eksempel det å satse på egne kapabiliteter for å avskrekke Sovjet være mer kostbart enn å øke sannsynligheten for alliert hjelp. Den forsvarspolitiske avveiningen mellom disse to strategiene er derfor ikke en smakssak, men knyttet til en kost/nytte-kalkyle, hvor internasjonale faktorer har viktig påvirkning.

En avveining mellom disse to strategiene er for Norge ikke noe enten eller. For Stoltenberg II-regjeringen er NATO fortsatt svært viktig, og man legger vekt på å delta i internasjonale operasjoner sammen med allierte. Det jeg vil undersøke, er hva som kan forklare den økte satsningen på nasjonale oppgaver og hjemmekapasiteter.

Det kan tyde på at de sikkerhetsutfordringene som er mest sannsynlig for Norge i nord er av en slik karakter at de mest effektivt kan løses ved å satse på å øke egen evne til å håndtere slike konflikter. Som nevnt tidligere, førte den reduserte strategiske betydningen av norsk territorium til at man fra norsk side måtte yte noe for å sikre alliert hjelp. Det som nevnt kjennetegner sikkerhetsutfordringene for Norge i nord nå er at de sannsynligvis ikke vil medføre russisk krenking av anerkjent norsk territorium, men vil være knyttet til områder hvis folkerettslig status er uavklart (Græger 2009c; Ulriksen 2007). NATOs artikkel 5 gjelder medlemslandenes anerkjente territorium, og derfor vil prinsippet om kollektivt forsvar ikke gjelde formelt sett (Græger 2009c; Ulriksen 2007). Men dette utelukker ikke engasjement fra NATO i tilfelle det skulle oppstå en slik konflikt mellom Norge og Russland (Græger 2009c). Sannsynligheten for alliert støtte er uansett mindre i en konflikt som ikke krenker norsk territorium. Hvis Norge må yte noe for å sikre alliert beskyttelse av anerkjent norsk territorium, vil det å sikre alliert støtte i forbindelse med en konflikt som ikke involverer anerkjent

norsk territorium kunne medføre at man må yte enda mer. Samtidig vil en slik økt “investering” knyttet til å delta mer sammen med viktige allierte i internasjonale operasjoner, ikke nødvendigvis garantere hjelp. Det vil uansett være en usikkerhet heftet med å sikre alliert støtte. En bekymring knyttet til dette ble for eksempel uttrykt av myndighetene i Polen i forbindelse med at President Bush lot være å kritisere Russlands økte autoritære politikk overfor Polen i 2005 (Grygiel 2006:216). Som Grygiel (2006:216) skriver: “[Poland] was concerned that its investment in Iraq might not be paying off.” Altså var man i Warszawa bekymret for at Polens deltakelse sammen med USA i Irak-krigen ikke fikk forventet avkastning (økt avskrekking vis-à-vis Russland).

Når dessuten viktige allierte som USA ikke nødvendigvis deler det norske synet (Græger 2007b), kan kostnadene ved å satse på alliert hjelp i slike konflikter bli veldig høye. Om USAs syn på situasjonen i nordområdene skriver Græger (2007b): “USA er generelt interessert i å beholde et godt forhold til Russland og det er ikke gitt at USA vil støtte Norge i evt. ressursdisputter med Russland i nordområdene.” Viktigheten av å sikre tilgang til energi ligger også bak dette: “[T]he increasing US dependence on Russian energy supplies could potentially imply that in the event of a dispute between Norwegian and Russian claims Norway would be sacrificed” (Græger 2005b:89).

Regjeringens økte satsning på nasjonale oppgaver og konvensjonelle kapasiteter kan derfor tolkes som et svar på en internasjonal utvikling med større fare for konflikter på områder hvor alliert hjelp er mindre sannsynlig. Græger (2009b:162) skriver at ettersom terskelen for NATOs støtte i slike konflikter vil kunne være høy, blir det viktigere å kunne håndtere slike konflikter selv. Græger (2009b:162) skriver: “Mindre episoder med Russland i forbindelse med framtidig tilgang til, utvinning og forvaltning av ressurser i omstridte områder i nord må derfor kunne håndteres nasjonalt, av Forsvaret.” Ulriksen (2007) skriver at ettersom utfordringene ikke primært er knyttet til en fullskala krig med invasjon av anerkjent norsk territorium, vil den militære maktbruken fra russisk side være begrenset. En norsk evne til å møte en slik begrenset maktbruk vil derfor kunne avskrekke “russisk ’sabelrasling’ på en troverdig måte” (Ulriksen 2007).

At russisk styrkeoppbygging får konsekvenser for regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, selv når man hevder at man ikke har indikasjoner på at det foreligger en faktisk intensjon om maktbruk overfor Norge fra russisk side (Barth Eide 2007), predikeres av neorealismen. I en anarkisk og usikker verden hersker det stor usikkerhet om staters fremtidige intensjoner (Waltz 1979:105). Selv om Norge for tiden har gode relasjoner med Russland (Forsvarsdepartementet 2009:40), kan dette fort endre seg. Som Robert Jervis (1978:168) skriver: "Minds can be changed, new leaders can come to power, values can shift, new opportunities and dangers can arise." Denne usikkerheten gjør at stater opptrer føre var.

En økt satsning på militære kapasiteter som ikke er like relevante til bruk i internasjonale operasjoner, tilsier en noe mindre grad av interoperabilitet og alliansetilpasning enn Bondevik II-regjeringen. Fleksibiliteten, som den forrige regjeringen la stor vekt på, blir dermed noe mindre. Dette betyr ikke at Stoltenberg II-regjeringen ikke vektlegger interoperabilitet med allierte styrker. Det gjør den. Men sammenliknet med Bondevik II-regjeringen, signaliserer økt fokus på hjemmekapasiteter en noe mindre grad av interoperabilitet med allierte styrker i internasjonale operasjoner. Av de forsvarspolitiske prioriteringene fremgår det også at tilpasningen når det gjelder å delta med allierte styrker ute også er av en litt annen karakter enn hos Bondevik II-regjeringen. Det er ikke fokus på nisjekapasiteter. Satsning på nisjekapasiteter signaliserer en større grad av tilpasning til deltakelse med allierte i internasjonale operasjoner (jf. Rickli 2008). Å øke evnen til å operere alene kan forklares med at de nevnte sikkerhetsutfordringer for Norge i nord i stor grad ville måtte løses nasjonalt, og ikke sammen med allierte. Jo mer avhengig Forsvaret er av å operere sammen med allierte for å løse sine sikkerhetsutfordringer her hjemme, jo mer sårbare blir Norge hvis de allierte ikke ønsker å støtte Norge her. Et Forsvar som i mindre grad kan operere alene vil derfor kunne redusere det norske handlingsrommet. Å øke Forsvarets evne til å løse sine sikkerhetsutfordringer her hjemme nasjonalt, vil derfor kunne bidra til å minke sårbarheten og øke handlingsrommet.

Samtidig som man satser på å øke egen evne, ønsker man også at NATO skal fokusere mer på medlemslandenes sikkerhetsutfordringer. Lanseringen av nærområdeinitiativet

i NATO illustrerer dette. Som Græger (2009a:372) skriver, kan dette tolkes som en respons på Norges utfordringer i nordområdene. Men som Sverre Lodgaard påpeker, er det fortsatt stor uenighet i NATO om utenlandsengasjementet (Skjeseth 2010). Å “hente” NATO hjem vil derfor være en tidkrevende og usikker prosess. Lodgaard (sitert i Skjeseth 2010) uttaler: “USA vil fortsatt insistere på at Nato skal være rustet til å møte et bredt spekter av utfordringer både geografisk og teknologisk, og de vil ha med seg Europa på det.” Å øke fokuset i NATO mot medlemslandenes nærområder vil derfor kunne være en tidkrevende prosess.

5.3.3 Økt vekt på deltakelse i FN-ledede operasjoner

Et annet område Stoltenberg II-regjeringen skiller seg fra Bondevik II-regjeringen er knyttet til deltakelse i FN-ledede operasjoner. Stoltenberg II-regjeringen ønsker å øke norske bidrag til FN-ledede internasjonale operasjoner.

Knutsen (2008) skriver at en multipolar verden vil være preget av mer tradisjonell maktpolitikk. For en småstat som Norge vil det bli desto viktigere å bidra til å heve terskelen for slik maktbruk. Som nevnt kan det å styrke et internasjonalt system basert på folkeretten bidra til å øke kostnadene ved stormaktspolitikk (Græger 2009b:159). Det å styrke internasjonale normer og regler gjennom å styrke FNs troverdighet kan dermed bidra til å øke Norges sikkerhet. Det å bidra i FNs humanitære operasjoner kan derfor tjene realpolitiske interesser (jf. Matlary 2002).

5.3.4 Viktigheten av å delta i en multinasjonal ramme

Regjeringens vektlegging av at deltakelse i internasjonale militære operasjoner foregår innen en flernasjonal ramme, og ikke gjennom koalisjoner av villige, kan tolkes som et ønske å sikre politisk innflytelse i formelle institusjoner som NATO, EU og FN. Koalisjoner av villige skjer utenom like formelle institusjoner. Deltakelse her kan derfor ikke omsettes i samme type innflytelse som en deltakelse innenfor en institusjonell ramme. Bondevik II-regjeringen vektla også institusjonalisert samarbeid, og man understreket viktigheten av at USA løser sine sikkerhetsutfordringer gjennom

NATO, og ikke gjennom koalisjoner av villige. Men Stoltenberg II-regjeringen vektlegger dette mer enn den forrige regjeringen. Dette kommer også til uttrykk hvis man ser på de faktiske prioriteringene. I tillegg til den NATO-ledede ISAF-styrken (International Security Assistance Force) i Afghanistan, deltok Bondevik II-regjeringen også i den USA-ledede Operation Enduring Freedom i Afghanistan og i den USA-ledede operasjonen i Irak (Forsvarsdepartementet 2003; Leira mfl. 2007:34). Begge disse USA-ledede operasjonene besto av såkalte koalisjoner av villige (Lansford og Covarrubias 2009:175-176). Stoltenberg II-regjeringen sa allerede før den tiltrådte at den ville trekke norske styrker ut av Irak og trekke seg ut av operasjonen Enduring Freedom (Nilsen 2005). Dette til tross for at begge disse operasjonene som norske styrker deltok i hadde et FN-mandat. Det norske militære personellet som deltok i den USA-ledede operasjonen i Irak ble trukket ut allerede samme år (Haugaard og Windstad 2005), med unntak av de som var blitt ”sekundært direkte fra NATO” (Græger 2009b:152). Bidraget i Enduring Freedom ble avsluttet i begynnelsen av 2006 (Dragnes 2006).

En sterkere vektlegging av at internasjonale militære operasjoner skal foregå gjennom en institusjonell ramme kan også tolkes som et ønske om å begrense stormakters maktbruk og styrke det internasjonale sikkerhetssamarbeidet. Det samme kan sies om denne regjeringens politikk om at bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner krever et klart FN-mandat fra FNs sikkerhetsråd.

5.4 Analyse: En innenrikspolitisk forklaring

Jeg skal her undersøke om regjeringens vektlegging av nasjonale oppgaver og konvensjonelle kapasiteter, at man ønsker å øke deltakelsen i FN-ledede operasjoner, den sterke vektleggingen av et FN-mandat og at man vil unngå å delta i koalisjoner av villige kan forklares ut i fra innenrikspolitiske faktorer. Som i analysen av Bondevik II-regjeringen, skal jeg også her se på betydningen av distriktpolitiske hensyn og behovet for verdibasert legitimering for disse forsvarspolitiske prioriteringene.

5.4.1 Distriktpolitikkens betydning

Stoltenberg II-regjeringen ønsker mer fokus på nasjonale oppgaver og konvensjonelle militære kapasiteter. I den neorealistiske analysedelen ble dette blant annet forklart med endrede internasjonale rammevilkår. Jeg vil her undersøke om disse prioriteringene også kan forklares ut i fra distriktpolitiske faktorer.

Som tidligere nevnt, hadde man med det gamle invasjonforsvaret en betydelig militær tilstedeværelse særlig i Nord-Norge, men også i andre landsdeler (Græger 2007:296). Dette fikk positive ringvirkninger for næringsliv, sysselsetting og bosetting i flere kommuner i Norge (Græger 2007:121-124). Man har også det såkalte militærkommunale kompleks med egeninteresser knyttet til nasjonal militær tilstedeværelse i distriktene (Græger 2007:297). Forholdet mellom distriktpolitikk og forsvarspolitikken reflekteres også i partipolitikken. Græger (2009a:364; 2007:123-124) skriver at spesielt Senterpartiet, men også Arbeiderpartiet, har vært opptatt av “Forsvarets positive distriktpolitiske sideeffekter”. Særlig Sp har en velgermasse med interesser knyttet til distriktene (Græger 2007:124). Sosialistisk Venstreparti, det tredje partiet i koalisjonsregjeringen Stoltenberg II, har derimot vært kritisk til denne sammenblanding (Græger 2007:124). Det kan her nevnes at partiet Høyre, som satt i koalisjonsregjeringen Bondevik II, og som både forsvarsministeren og utenriksministeren tilhørte, også har vært kritisk til en slik sammenblanding (Græger 2007:124).

Det har vært en spenning mellom deltakelse i internasjonale operasjoner og slike distriktpolitiske hensyn. Omleggingen av Forsvaret for å gjøre det mer alliansetilpasset, hvor man nedprioriterte en forsvarsstruktur med stor militær tilstedeværelse i ulike landsdeler i Norge, har vært knyttet til det å kunne delta mer ute sammen med allierte. Græger (2007:124) skriver om forholdet mellom distriktpolitiske hensyn og deltakelse ute: “Argumentet som fremmes er at internasjonal deltakelse legger beslag på for mange ressurser som heller burde vært brukt på nasjonalt forsvar, og at dette får negative konsekvenser for distrikts- og forsvarskommuner.”

Stoltenberg II-regjeringen ønsker økt nasjonalt militært nærvær. Denne militære tilstedeværelsen vil ikke bare være i form av nasjonal og alliert trening og øving. Dette la Bondevik II-regjeringen også vekt på. Det denne regjeringen legger vekt på er en mer permanent nasjonal tilstedeværelse og fast aktivitet. Man ønsker “permanente installasjoner og infrastruktur” og “[o]perative styrker og militære baser” i nord (Forsvarsdepartementet 2007-8:38, 92). Dette kan tyde på at distriktspolitiske hensyn spiller inn. Regjeringen understreker sin prioritering av tilstedeværelse i nord på en måte som kan støtte opp om en slik tolkning. Følgende utsagn, som daværende forsvarsminister kom med knappe to uker før stortingsvalget i 2009, er illustrerende i så måte:

Regjeringen har dertil satset meget kraftig på en oppbygging av Forsvaret i nordområdene. Denne satsingen bryter tvert med den systematiske nedprioriteringen av den nordlige landsdelen som fant sted da Høyres egen Kristin Krohn Devold satt i min stol” (Strøm-Erichsen 2009c).

Det at man ikke fokuserer på nisjekapasiteter, slik som den forrige regjeringen, kan også tolkes som at distriktspolitiske hensyn spiller inn. En nisjesatsing vil i større grad signalisere en nedprioritering av nasjonale oppgaver og mer fokus på deltakelse i internasjonale operasjoner, noe som distriktspolitisk sett ville kunne være uheldig.

Man understreker også betydningen allierte øvelser i nord har for den lokale økonomien: ”[Slike øvelser] tilfører betydelige midler til den lokale økonomien” (Strøm-Erichsen 2006b).

Den økte satsningen på bruk av Forsvarets ressurser til nasjonale oppgaver kan tolkes som et ønske fra særlig Sp om å ta mer distriktspolitiske hensyn i de forsvarspolitiske prioriteringene. Hva da med SV som typisk har vært kritisk til en slik sammenblanding? Matlary (2006) skriver at et slikt fokus også tjener SVs interesser, fordi partiet blant annet er negativt til NATO. For et parti som vil melde Norge ut av NATO (Sosialistisk Venstreparti 2005:52), vil det å fokusere mer på nasjonale oppgaver dermed være viktig for å ta oppmerksomhet vekk fra deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner. Som det står i SVs arbeidsprogram for 2005-9: ”SVs visjon om Norge som fredsnasjon er ikke forenlig med den rollen Norge i dag spiller i

NATO,...” (Sosialistisk Venstreparti 2005:52). Så mer fokus på nasjonale oppgaver tjener derfor i tillegg til Sp, også SVs interesser. Om denne felles interessen mellom SV og Sp skriver Matlary (2006): ”[M]ens SP vinner stort på å knytte tradisjonell territoriell sikkerhet sammen med sin distriktspolitiske portefølje, er SV en uventet partner ved at partiet ikke vil ha NATO eller EU, men et eller annet nordisk eller nasjonalt.” Men som nevnt har også Arbeiderpartiet vært opptatt av Forsvarets positive sideeffekter for distriktene.

5.4.2 Hensynet til verdibasert legitimering og deltakelse i internasjonale militære operasjoner

Stoltenberg II-regjeringens prioritering av deltakelse i FN-ledede operasjoner kan også knyttes til legitimeringshensyn, ettersom en FN-ledet operasjon kan tenkes bli oppfattet som mer legitim blant den innenrikspolitiske opinionen. Særlig med hensyn til SV, som er kritisk til NATO, vil en økt satsning på operasjoner som FN selv leder være viktig. Stoltenberg II-regjeringens økte vektlegging av at internasjonale militære operasjoner må ha et FN-mandat for at Norge skal delta, kan også tolkes som et ønske om å øke den innenrikspolitiske legitimiteten ved en deltakelse i en internasjonal militær operasjon. Det samme kan regjeringens hovedregel om at norske styrker kun skal delta innenfor en flernasjonal ramme, og ikke gjennom koalisjoner av villige. Deltakelse i en koalisjon av villige kan tenkes å ha mindre legitimitet i befolkningen enn en operasjon gjennom flernasjonale organisasjoner som NATO, FN og EU.

Når det gjelder den økte prioriteringen av FN-operasjoner, har regjeringen blitt kritisert for manglende samsvar ord og handling (se f.eks. de Carvalho 2010). For bortsett fra et feltsykehus i Tsjad, har en slik økt satsning ikke funnet sted. Det kan derfor virke som om dette er mer retorikk fra regjeringens side for å øke den innenrikspolitiske legitimiteten.

Går man inn på de konkrete bidragene i Norges deltakelse i ISAF-operasjonen i Afghanistan, ser det ut til at legitimitetshensyn også har hatt påvirkning her. Stoltenberg II-regjeringen har for eksempel unnlatt å sende norske styrker til Sør-Afghanistan, ”der

kamphandlingene har vært hardest” (Græger 2009b:155). Dette til tross for press fra USA og NATO om å sende bidrag her (Fyhn 2006). Norske soldater vil være langt mer utsatt i Sør-Afghanistan, enn i nord (Fyhn 2006). Dermed vil det være større sjanse for tap av norske soldaters liv i dette området. Og nettopp tap av soldaters liv har blitt vanskeligere for den hjemlige opinion å akseptere i en tid hvor statens eksistens ikke er truet, og hvor den internasjonale operasjonen ikke anses å ha direkte sammenheng med landets sikkerhet (Kjølberg 2007:29). Slike tap kan igjen ”føre til krav i opinionen om at soldatene trekkes hjem” (Kjølberg 2007:29). Særlig for SV kan slike tap skape store vanskeligheter med hensyn til den innenrikspolitiske legitimiteten.

Det virker som at Stoltenberg II-regjeringen i større grad er påvirket av hensynet til innenrikspolitisk legitimitet i sine forsvarspolitiske prioriteringer enn Bondevik II-regjeringen. Partisammensetningen er ulik, og partiene har ulik velgergrunnlag. Det kan derfor tenkes at legitimeringsbehovet er forskjellig. Følgende utsagn som tidligere statsråd i Stoltenberg II-regjeringen og nå nestleder i SV Bård Vegar Solhjell kom med i 2007 styrker tolkningen om at Stoltenberg II-regjeringens prioriteringer i internasjonale operasjoner er påvirket av innenrikspolitiske faktorer: ”Det er nettopp i utenrikspolitikken vi har lettest for å bevise SVs innflytelse. Vi fikk Norge ut av USAs ”Enduring Freedom” (...) og utelukket stasjonering av norske styrker i sør” (sitert i Gjerstad og Lode 2007).

Hensynet til verdibasert legitimering og økt fokus på nasjonale oppgaver

Den økte vektlegging på nasjonale oppgaver kan som påpekt også tolkes som et ønske om å komme mer vekk fra upopulære operasjoner ute. Mer fokus på nasjonale oppgaver kan dermed være viktig av hensyn til den innenrikspolitiske legitimiteten, særlig for SV, mens det for Sp vil være mer viktig av distriktspolitiske årsaker.

5.5 Analyse av begrunnelsene for prioritering

Jeg skal her, slik som i analysen av Bondevik II-regjeringen, undersøke i hvilken grad Stoltenberg II-regjeringen bruker realpolitiske eller verdipolitiske begrunnelser for de forsvarspolitiske prioriteringer knyttet til bruken av Forsvaret i internasjonale operasjoner. Ettersom denne regjeringen ønsker økt satsning på nasjonale oppgaver, skal jeg også se hvilke realpolitiske begrunnelser som anvendes med hensyn til disse prioriteringene.

Med realpolitiske begrunnelser menes her som nevnt at prioriteringene begrunnes i sikkerhetstermer; hensyn til nasjonale interesser og nasjonal sikkerhet. Verdipolitiske begrunnelser vil her si at prioriteringene begrunnes i verditermer; hensyn til humanitære og ideelle formål. Og som nevnt er det å begrunne sin deltakelse i internasjonale operasjoner i verditermer blitt viktigere for å sikre den innenrikspolitiske legitimiteten i en tid med fravær av eksistensielle trusler (Matlary 2009; Kjølberg 2007). Her skal jeg først undersøke i hvilken grad Stoltenberg II-regjeringen anvender realpolitiske begrunnelser for de internasjonale og nasjonale forsvarspolitiske prioriteringene. Deretter vil jeg se i hvilken grad regjeringen anvender verdibaserte begrunnelser knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner.

5.5.1 Realpolitiske begrunnelser

Nasjonale oppgaver

Regjeringen legger vekt på at Russland har rustet opp sine militære styrker, noe som kan øke Norges sikkerhetsutfordringer:

Vi kan ikke helt utelukke at Russland i en gitt situasjon ville ta seg til rette i strid med norske interesser, (...) Selv om vi ikke har indikasjoner i dag på at slike intensjoner foreligger, gjør den fornyede russiske oppbygging av militære styrker at kapasiteten igjen er der” (Barth Eide 2007).

Regjeringen vektlegger altså Russlands militære styrkeoppbygging. Som Walt (2002:133) skriver, spiller slike maktkapabiliteter, særlig slike som kan true ens suverenitet og territorielle integritet, en rolle i trusselvurderingen. Regjeringen hevder at faren for russisk maktbruk er mer sannsynlig ”dersom de internasjonale konsekvenser anses akseptable” (Barth Eide 2007). Regjeringen legger også vekt på at

Norge og allierte kan ha motstridende interesser i nord (Forsvarsdepartementet 2007-8:37). Samtidig hevder man at alliertes evne til å hjelpe Norge i nord har blitt redusert som en følge av engasjementet i internasjonale operasjoner: ”På grunn av tunge engasjementer ute er evnen hos sentrale allierte til å møte nye og større sikkerhetsutfordringer i tilknytning til nordområdene betydelig redusert” (Forsvarsdepartementet 2007-8:37).

Det at Russland rustet opp, og at Norge og allierte kan ha motstridende interesser i nord, samtidig som at viktige alliertes evne til å hjelpe Norge i nord er redusert, blir fremsatt som viktige begrunnelser for å styrke Forsvarets evne her hjemme. Det er viktig for Norge å sende ”et klart signal om at vi vil ivareta våre interesser i nord” (Forsvarsdepartementet 2007-8:37).²⁶ En god nasjonal kapasitet er viktig slik at vi ”ikke havner i en situasjon der ’krisen ble for stor for oss, men for liten for NATO’” (Faremo 2010b). Økt satsning på nasjonale kapasiteter begrunnes dermed ut i fra Russlands styrkeoppbygging og det at Norges allierte kan ha mindre interesser knyttet til å komme Norge til unnsetning i de sikkerhetsutfordringene som er mest aktuelle for Norge i nord. En bedre evne til å håndtere nasjonale sikkerhetsoppgaver i nord begrunnes også med at dette er en “forutsetning for at NATO skal kunne ivareta kollektiv sikkerhet og forsvar i vår region” (Faremo 2010b). Som Strøm-Erichsen (2008) sier: ”[V]i må, for å sitere Forsvarspolitisk utvalg, kunne heve den militære terskelen så høyt at ’ingen rasjonell motpart vil kunne tvinge sin vilje gjennom overfor norske myndigheter, uten å ty til en maktbruk som vil være helt uakseptabel for verdenssamfunnet og Alliansen’.” Dermed blir det, ifølge regjeringen, en naturlig kobling mellom å styrke Forsvarets evne til å løse nasjonale oppgaver og muligheten for alliert hjelp i en krisesituasjon.

Deltakelse i internasjonale operasjoner

Stoltenberg II-regjeringen vektlegger også betydningen av de nasjonale sikkerhetspolitiske fordelene ved å delta i internasjonale operasjoner. For Norge er

²⁶ Jf. Strøm-Erichsens (2009a) tolkning av de russiske øvelsene i nord. At de er et signal fra russerne om at Russland ikke lenger er svakt.

NATO fortsatt viktig, og deltakelse ute begrunnes blant annet med at dette er viktig for å holde NATO relevant:

Som et land med potensielle sikkerhetsutfordringer som langt overgår egen forsvarsevne, har også Norge stor interesse i videreføringen av det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet i NATO. Muligheten for å knytte egne utfordringer til en bredere internasjonal samarbeidsramme, gjør alliansen til en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk. Av dette følger også forpliktelser – solidaritet og en kollektiv gjensidig dugnadsånd som blant annet kommer til uttrykk gjennom Norges aktive deltagelse i NATOs krisehåndteringsoperasjoner (Forsvarsdepartementet 2009:26-27).

Deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner blir således viktig for å holde samarbeidet i NATO ved hevd. Kollektivt forsvar blir derfor “et spørsmål om byrdefordeling” (Forsvarsdepartementet 2007-8:35). Regjeringen understreker at ”vår evne og vilje til å delta i NATO-ledede operasjoner har en klar sammenheng med våre alliertes vilje til i en gitt situasjon å engasjere seg aktivt til fordel for Norge” (Forsvarsdepartementet 2007-8:35).

Regjeringen begrunner også den sterke vektleggingen av å delta ute gjennom formelle multilaterale organisasjoner, og ikke gjennom koalisjoner av villige, med at dette ”styrker det internasjonale sikkerhetssamarbeidet og den internasjonale rettsorden”, og fordi ”den politiske innflytelsen for stater av Norges størrelse vil være bedre ivaretatt i organisasjoner med fast struktur” (Strøm-Erichsen 2006a). Å støtte opp om FN og folkeretten ”gjenspeiler også Norges egen interesse av å ha klare internasjonale regler for blant annet bruk av militærmakt eller andre pressmidler” (Forsvarsdepartementet 2009:26).

5.5.2 Verdibaserte begrunnelser

Stoltenberg II-regjeringen skiller seg fra den forrige regjeringen ved at den legger mer vekt på å begrunne sine prioriteringer i verditermer. Spesielt for denne regjeringen er at det også argumenteres for at Forsvaret er et virkemiddel for å fremme *norske* verdier ute (Forsvarsdepartementet 2009:5).

Som analysen av de realpolitiske begrunnelsene viser, kobler også denne regjeringen internasjonal innsats til norsk sikkerhet, slik som Bondevik II-regjeringen gjorde. Men

i Stoltenberg II-regjeringens argumentasjon finner man også en mer selvstendig vektlegging av humanitære og ideelle formål, uten kobling til norsk sikkerhet. Om den nye amerikanske strategien i Afghanistan, som legger økt vekt på beskyttelse av sivilbefolkningen fremfor direkte konfrontasjon med motstandsgruppene, hevdes det at dette er noe som ”vi fra norsk side har *ivret* for lenge.” (Faremo 2010a, min kursivering). Følgende sitat illustrerer også et mer selvstendig fokus på humanitære formål ved den militære deltakelsen i Afghanistan:

Dersom NATO ikke etablerer den nødvendige sikkerhetsparaply, så blir det heller ingen økonomisk og sosial utvikling. Det er vanskelig å se at alternativet til NATOs nærvær vil være noe annet enn en ny borgerkrig. Altså en ny runde med det som har utarmet landet gjennom de siste tiårene. *Et slikt alternativ er det uaktuelt for Norge å medvirke til*” (Strøm-Erichsen 2007, min kursivering).

Om for eksempel prioriteringen av norsk deltakelse i FN-ledede operasjoner i Afrika sier man at dette blant annet er viktig for å ”lindre menneskelig lidelse” (Strøm-Erichsen 2009b). Følgende sitat illustrerer også et mer direkte fokus på ideelle formål: ”Vi er i Afghanistan som aktører, ikke tilskuere. Vårt ønske om å gjøre en forskjell for Afghanistans kvinner står ved lag” (Barth Eide og Walaas 2009).

Når det gjelder regjeringens vektlegging av at Forsvaret er et virkemiddel for å fremme norske verdier ute, virker det som om det er tale om å fremme humanitære og ideelle verdier. Følgende sitat fra statsminister Jens Stoltenberg sin 17-mai tale for de norske soldatene i Afghanistan illustrerer dette: “Dere har valgt å reise ut for å forsvare de verdiene samfunnet der hjemme bygger på. For å legge grunnlaget for at afghanske barn en dag skal få den samme glede som norske barn føler i dag” (Stoltenberg 2010).

Stoltenberg II-regjeringen ser ut til i større grad å begrunne sine forsvarspolitiske prioriteringer knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner i verditermer enn Bondevik II-regjeringen. Dette kan tyde på at Stoltenberg II-regjeringen har et større behov for å begrunne sine forsvarspolitiske prioriteringer knyttet til internasjonale oppgaver i verditermer.

5.6 Delkonklusjon

Til forskjell fra Bondevik II-regjeringen, legger Stoltenberg II-regjeringen i sine prioriteringer mer vekt på Forsvarets nasjonale oppgaver. Analysen har vist at den økte vektleggingen av nasjonale oppgaver kan forklares ut i fra Norges ytre handlingsrom, altså systemfaktorer. Det har vært en endring i Norges internasjonale rammevilkår. Russland har fått økt makt og innflytelse, og de mest aktuelle sikkerhetsutfordringer for Norge i nord er av en slik karakter at sannsynligheten for alliert hjelp er mindre. Man kan dermed tolke regjeringens økte vektlegging av nasjonalt forsvar som et behov for å tilpasse sin politikk til de endrede internasjonale rammevilkår. Samtidig vektlegges også deltakelse i internasjonale operasjoner, noe, som vist i analysen av Bondevik II-regjeringen, også kan forklares ut i fra ut i fra slike ytre faktorer. Med hensyn til det å gjøre “gråsonen” mindre, viser analysen at Stoltenberg II-regjeringen i forhold til den forrige regjeringen legger mer vekt på å øke egen evne til å håndtere disse sikkerhetsutfordringene. Dette kan som nevnt skyldes disse sikkerhetsutfordringenes endrede karakter og omfang.

Når det gjelder innenrikspolitiske faktorer, virker det som at disse har større forklaringskraft på denne regjeringens prioriteringer. Analysen har vist at distriktpolitiske hensyn kan ha virket inn i den økte satsingen på nasjonale oppgaver. Også legitimitetshensyn kan ha hatt påvirkning her. Dette gjelder spesielt i forhold til SV, som er kritiske til deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner, og som derfor kan tjene på økt fokus på nasjonale oppgaver. Regjeringens økte satsing på nasjonale oppgaver kan derfor også tolkes som at påvirkning fra disse innenrikspolitiske faktorene. Vektleggingen av å øke bidrag til FN-ledede operasjoner, den økte vektleggingen av et FN-mandat og at man vil unngå koalisjoner av villige, kan også forklares ut i fra hensyn til innenrikspolitisk legitimitet. Men som nevnt kan de samme prioriteringene også forklares ut i realpolitiske hensyn.

Når det gjelder begrunnelsene for prioriteringene, ser man en endring mellom de to regjeringene. Stoltenberg II-regjeringen legger i større grad vekt på å begrunne sine prioriteringer ut i fra humanitære og ideelle formål. Det ser derfor ut til at denne regjeringen har et større behov for å begrunne sine prioriteringer i verditermer. Dette kan indikere at velgerne til partiene i denne regjeringen er mer opptatt av

verdipolitiske spørsmål i forsvars- og sikkerhetspolitikken, og/eller at partiene i denne regjeringen ønsker å fremstå som mer verdipolitisk orientert i sin forsvars- og sikkerhetspolitikk. Dette gjelder særlig SV.

6 Konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg analysert to norske regjeringers forsvarspolitiske argumentasjon. I undersøkelsen av argumentasjonen har jeg analysert både de forsvarspolitiske prioriteringene det argumenteres for, og hvordan disse prioriteringene begrunnes. Når det gjelder analysen av prioriteringene, er det prioriteringen av Forsvarets ressurser mellom nasjonale og internasjonale oppgaver jeg har fokusert på. I analysen av begrunnelsene har jeg undersøkt i hvilken grad de forsvarspolitiske prioriteringene knyttet til bruken av Forsvarets ressurser i internasjonale militære operasjoner begrunnes i verditermer.

Jeg undersøkt hvorvidt regjeringenes uttalte forsvarspolitiske prioriteringer kan forklares ut i fra faktorer i det internasjonale system og på det innenrikspolitiske nivå. I den teoretiske litteraturen jeg har anvendt, har det blitt hevdet at både systemfaktorer og innenrikspolitiske faktorer påvirker norsk sikkerhetspolitisk handlingsrom, herunder de forsvarspolitiske prioriteringene.

Studien bygger på en antakelse om rasjonalitet hos regjeringene. Jeg har derfor tolket regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer ut i fra en antakelse om at disse prioriteringene er basert på rasjonelle overveielser hvor formålet er nyttemaksimering. I den teoretiske fortolkningen av de uttalte forsvarspolitiske prioriteringene har jeg blant annet anvendt neorealismen som teoretisk perspektiv. Ifølge det neorealistiske perspektiv vil stater søke å maksimere sikkerhetspolitiske målsettinger i sin forsvars- og sikkerhetspolitikk. Og forklaringer på en stats forsvars- og sikkerhetspolitiske adferd søkes i det internasjonale system, altså i systemfaktorer. Ifølge neorealismen vil disse systemfaktorene veier tyngre enn innenrikspolitiske faktorer når stater utformer sin forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Men det har blitt påpekt at i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen har innenrikspolitiske faktorer fått økt betydning. Jeg har derfor i den teoretiske tolkningen av regjeringenes prioriteringer også undersøkt om slike innenrikspolitiske faktorer kan ha forklaringskraft på dette området. Tsebelis (1990) har argumentert for

at en tilsynelatende irrasjonell handling vil kunne fremstå som rasjonell hvis man tar hensyn til de ulike kontekstene en aktør kan være involvert i, og derfor vurderer sine handlinger ut i fra. I neorealismen er antakelsen at sikkerhetshensyn er overordnet andre politiske mål. En stats forsvarspolitiske prioriteringer vil derfor bli vurdert ut i fra den realpolitiske konteksten hvor sikkerhetspolitiske målsettinger dominerer. Men en regjering befinner seg også i en innenrikspolitisk kontekst, og det er ikke sikkert at sikkerhetspolitiske målsettinger anses som overordnet alle andre mål hos aktører på det innenrikspolitiske nivå. Aktørene på det innenrikspolitiske nivå kan altså ha et annet verdihierarki enn det som spesifiseres av neorealismen. Som det har blitt påpekt i den teoretiske litteraturen, har den innenrikspolitiske konteksten blitt viktigere i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i perioden etter den kalde krigen. En norsk regjerings handlingsalternativer knyttet til prioriteringen av Forsvarets ressurser kan derfor også være påvirket av faktorer i den innenrikspolitiske konteksten. Og det er ikke sikkert at det som er rasjonelt med tanke på å maksimere sikkerhetspolitiske gevinster også er rasjonelt på det innenrikspolitiske nivå. Tsebelis (1990) og Putnams (1988) innfalsvinkler kan derfor være nyttige her, fordi det tas hensyn til at en aktør kan være involvert i flere ulike ”spill”, og at man ved å ta hensyn til alle ”spillene” kan forstå rasjonaliteten bak en aktørs handling. I denne studien ble det antatt at en norsk regjering er involvert i et spill vis-à-vis det internasjonale nivå, hvor det å maksimere sikkerhetspolitiske målsettinger er sentralt, og et innenrikspolitisk spill hvor ikke nødvendigvis sikkerhetspolitiske målsettinger anses som viktigst. På det innenrikspolitiske nivå undersøkte jeg betydningen av innenrikspolitisk legitimitet og distriktspolitiske hensyn.

I tillegg til å analysere betydningen av ytre og indre faktorer for regjeringenes uttalte forsvarspolitiske prioriteringer, var et formål i denne studien også å undersøke begrunnelsene for de forsvarspolitiske prioriteringene. Som påpekt i den teoretiske litteraturen, vil hensynet til innenrikspolitisk (verdibasert) legitimitet kunne medføre at man begrunner sine forsvarspolitiske prioriteringer i verditermer, altså ut i fra ideelle og humanitære formål. Og dette antas at er viktig med hensyn til Forsvarets

internasjonale oppgaver. Jeg undersøkte derfor i hvilken grad de to regjeringene begrunnet disse prioriteringene i slike verditermer.

I denne studien har jeg analysert de prioriteringene som fremkommer i offentlige uttalelser og dokumenter. Det er hvordan regjeringene *sier* de vil prioritere Forsvarets ressurser jeg har undersøkt, og ikke faktiske prioriteringer. Som nevnt kan en regjeringens uttalte forsvarspolitiske prioriteringer avvike fra dens handlingsintensjon, altså hvordan den faktisk har tenkt å prioritere Forsvarets ressurser. Selv om en regjering tar hensyn til den innenrikspolitiske kontekst i sine uttalte forsvarspolitiske prioriteringer, er det ikke sikkert den gjør det når det gjelder de faktiske prioriteringene, eller den kan gjøre det i mindre grad. De uttalte prioriteringene kan derfor være preget av tom retorikk, noe som kan være en utfordring i slike analyser. Men det vil likevel være en grense for hvor stort sprik det kan være mellom uttalte prioriteringer og handlingsintensjon. En regjering vil kunne være bundet av sine uttalelser, og det å ikke følge opp en offentlig erklært politikk kan få negative innenrikspolitiske konsekvenser. Jeg har også sett på noen faktiske prioriteringer. Funnene her gir inntrykk av at innenrikspolitiske faktorer også virker inn i de faktiske prioriteringene.

6.1 Studiens sentrale funn

6.1.1 De forsvarspolitiske prioriteringene

Når det gjelder de forsvarspolitiske prioriteringene, viser analysen at begge regjeringene vektlegger behovet for å delta i NATOs utenlandsoperasjoner. Og at Forsvaret tilpasses en slik deltakelse anses som viktig. Denne økte satsingen på deltakelse i internasjonale operasjoner sammen med allierte etter den kalde krigens slutt kan tolkes som et forsøk på å tilpasse de forsvarspolitiske prioriteringer de endrede internasjonale rammevilkårene. Norge og norsk territorium har ikke lenger like stor strategisk betydning som under den kalde krigen, da Norge var et flankeland i alliansen som grenset til Sovjetunionen. For Norge er de alliertes sikkerhetsgaranti gjennom NATO, særlig den amerikanske, fortsatt viktig. Å prioritere deltakelse i

internasjonale operasjoner sammen med allierte i NATO kan derfor tolkes som et forsøk på å kompensere for Norges reduserte posisjon i NATO etter Sovjetunionens oppløsning. For å ”importere” sikkerhet i den nye internasjonale virkeligheten har det derfor blitt viktig for Norge å også ”eksportere” sikkerhet i form av deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner. Neorealismen har derfor forklaringskraft her.

Men selv om begge regjeringene vektlegger deltakelse i slike internasjonale militære operasjoner, er graden av prioritering ulik. I sine forsvarspolitiske prioriteringer legger Bondevik II-regjeringen mer vekt på deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner enn Stoltenberg II-regjeringen. Særlig nisjesatsingen og nedprioriteringen av militære kapasiteter som kun kan anvendes hjemme illustrerer dette. I forhold til Bondevik II-regjeringen vektlegger Stoltenberg II-regjeringen nasjonale oppgaver mer. Analysen har også vist at Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, med økt fokus på konvensjonelle nasjonale kapasiteter, signaliserer en noe mindre grad av tilpasning til alliansens internasjonale oppgaver. Men som nevnt har det ikke bare skjedd en innenrikspolitisk endring (regjeringsskifte), men også en internasjonal endring hvor verden beveger seg i en mer multipolar retning. Det at Stoltenberg II-regjeringen ønsker økt fokus på nasjonale oppgaver kan, slik som vist i analysen, også forstås som en tilpasning til endrede internasjonale rammevilkår. Dermed vil neorealismen også ha forklaringskraft når det gjelder denne endringen i de forsvarspolitiske prioriteringene mellom disse to regjeringene. Men samtidig består Stoltenberg II-regjeringen av et parti (Sp) som har en spesiell interesse knyttet til Forsvarets positive sideeffekter for distriktene. Og SV er skeptisk til norsk deltakelse i NATOs utenlandsoperasjoner. Den økte vektleggingen på nasjonale oppgaver kan dermed også tolkes som en hensynstakning til innenrikspolitiske faktorer. Ved å inkludere innenrikspolitiske faktorer i analysen, får man dermed økt forklaringskraft.

Også på andre områder virker det som at Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer i større grad enn Bondevik II-regjeringens prioriteringer er påvirket av innenrikspolitiske faktorer. Stoltenberg II-regjeringen legger mer vekt på deltakelse i FN-ledede operasjoner. Dette har vært særlig viktig for SV, som ønsker at Norge i større grad må fremstå som en fredsnasjon. Stoltenberg II-regjeringen legger også i

større grad enn Bondevik II-regjeringen vekt på et FN-mandat for norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner, og man har etablert en hovedregel om å ikke delta i koalisjoner av villige. Dette kan tolkes som en påvirkning fra hensynet til innenrikspolitisk legitimitet. Men som nevnt i analysen kan dette også tolkes realpolitisk. Jeg tror likevel dette i større grad reflekterer en innenrikspolitisk påvirkning, da særlig gjennom SV. Å trekke de norske soldatene ut av Irak rett etter regjeringsskiftet, og å trekke de norske bidragene ut av operasjon Enduring Freedom i Afghanistan noen måneder senere, kan tyde på at dette er mer innenrikspolitikk enn sikkerhetspolitikk, særlig når forholdet til USA er så viktig for norsk sikkerhetspolitikk. Når det gjelder Stoltenberg II-regjeringens økte satsingen på FN-ledede operasjoner, kan det tyde på at dette mer er et uttrykk for et ønske om å sikre innenrikspolitisk legitimitet enn et uttrykk for faktisk handlingsintensjon. For bortsett fra et feltsykehus i Tsjad, har en slik økt satsning ikke funnet sted. De norske bidragene i Tsjad ble trukket ut i mai 2010 (de Carvalho, Solhjell og Aune 2010).

Det ser også ut til at innenrikspolitiske faktorer har påvirket Bondevik II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer. Det å ikke delta i Irak-krigen sammen med USA, men senere sende norske styrker til gjenoppbygging, tyder på at beslutningen om å ikke delta i invasjonen skyldtes innenrikspolitiske årsaker. Det er likevel vanskelig å trekke klare linjer her. For Norge, som har fremstått som en fredsnasjon (Leira mfl. 2007:10-22), vil det å ha støttet en slik invasjon kunne skadet dette bildet. Og som nevnt kan en slik idealpolitikk også tjene realpolitiske mål (Matlary 2002). Dermed kan det at denne regjeringen sa nei til å delta i invasjonen også tolkes som realpolitikk. Jeg vil likevel helle mot at innenrikspolitisk påvirkning var avgjørende her. Også Stoltenberg II-regjeringens økte vektlegging av et FN-mandat og at man vil unngå koalisjoner av villige kan som nevnt tolkes realpolitisk. Men også her tror jeg dette er mer et uttrykk for innenrikspolitiske hensyn.

Den samlede forklaringskraften syntes å øke ved å innlemme innenrikspolitiske faktorer i analysen av de to regjeringenes forsvarspolitiske prioriteringer. Dette gjelder i større grad for Stoltenberg II-regjeringen. Dermed øker studiens validitet. Gitt at regjeringenes uttalte forsvarspolitiske prioriteringer er et uttrykk for deres

handlingsintensjon, syntes Knutsen mfl. (2000:28) sin påstand om at norsk sikkerhetspolitikk skapes i ”skjæringspunktet mellom ytre påtrykk og det indre handlingsrom” å bli bekreftet av funnene i denne studien.

6.1.2 Begrunnelsene for prioriteringene

I analysen av de to regjeringenes begrunnelser fremkommer det at Stoltenberg II-regjeringen i større grad enn Bondevik II-regjeringen begrunner sine prioriteringer knyttet til Forsvarets deltakelse i internasjonale militære operasjoner i verditermer. Dette var forventet ettersom den innenrikspolitiske legitimiteten ser ut til å ha hatt større påvirkning på Stoltenberg II-regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer. At man dermed også i større grad begrunner disse prioriteringene i verditermer syntes logisk. Bondevik II-regjeringen, derimot, ser ut til å begrunne sine prioriteringer mer i realpolitiske termer.

6.2 Avslutning og videre forskning

Studien har vist at det å ta hensyn til både systemfaktorer og innenrikspolitiske faktorer kan bidra til å bedre forstå en norsk regjeringens forsvarspolitiske prioriteringer, slik de kommer til uttrykk i den offentlige argumentasjonen. Systemfaktorene syntes likevel å ha mest forklaringskraft. Neorealismen har derfor forklaringskraft på en norsk regjeringens offentlige erklærte forsvarspolitiske prioriteringer. Men i en tid preget av at sikkerhetspolitikken har blitt desikkerhetisert, vil det å innlemme innenrikspolitiske faktorer i analysen være viktig for å få en bedre forståelse av disse prioriteringene. Studien har også vist at regjeringenes begrunnelser for prioriteringer knyttet til Forsvarets internasjonale oppgaver har innslag av verditermer.

En oppfølging av denne studien kan være å undersøke de faktiske forsvarspolitiske prioriteringene til disse to regjeringene, og se om de stemmer overens med de uttalte prioriteringene.

Litteraturliste

Adcock, Robert og David Collier (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", *American Political Science Review* 95: 529-546.

Aftenposten (2003). "Bondevik åpner for å trosse FN-vedtak", 31. januar. Aftenutgaven.

Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Alons, Gerry C. (2007). "Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints", *Foreign Policy Analysis* 3:212-232.

Andersen Jørgen Goul (1997b). "Postmaterielle verdier", i Øyvind Østerud, Kjell Goldman, Mogens N Pedersen (red.). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Andersen, Svein S. (1997a). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Barth Eide, Espen (2008). "Folkeretten er hellig", *Dagbladet* 25. mai.

Barth Eide (2007). "Utfordringer i norsk forsvarspolitik", foredrag ved Forsvarets høgskole, 31. august. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Barth Eide, Espen (2006). "Norske styrkers bidrag i internasjonale operasjoner", foredrag ved Forsvarets stabsskole, 15. mars. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Barth Eide, Espen (2005). "Internasjonale operasjoner etter regjeringsskiftet. Blir det noen forskjell?", foredrag på Oslo Forsvarsforenings foredragsaften, 22. november. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Barth Eide, Espen og Elisabeth Walaas (2009). "Vi ønsker å gjøre en forskjell", *Dagbladet* 9. juni.

Bailes, Alyson J.K. (2010). "Does a Small State Need a Strategy?", Reykjavik: University of Iceland, Faculty of Political Science. *Paper*. <stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/Bailes_Final_0.pdf> [Lesedato 05.10.2010]

Barnett, Michael (1990). "High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967-1977", *World Politics* 42:529-562.

Bekkers, René (2005). "Participation in Voluntary Associations: Relations with Resources, Personality, and Political Values", *Political Psychology* 26:439-454.

Bendor, Jonathan og Thomas H. Hammond (1992). "Rethinking Allison's Models", *American Political Science Review* 86:301-322.

Bergström, Göran og Boréus, Kristina (2005) "Argumentationsanalys", kap. 3 i Göran Bergström og Kristina Boréus (red.). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Berthelsen, Ole (2005). *En frelser, en prest og en satan. USA, Norge og Irak-krigen*. Oslo: Gyldendal.

Bondevik, Kjell Magne (2003). "Hovedinnlegg", muntlig spørretime i Stortinget, 29. januar. <<http://stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/030129/muntligsporretime/#a20>> [Lesedato 12.11.2010]

Brzezinski, Zbigniew (2009). "An Agenda for NATO. Toward a Global Security Web", *Foreign Affairs* 88 (5):2-20.

Bukkvoll, Tor, Sigurd Glærum, Iver Johansen og Jan H. Pay (2009). *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?* Rapport nr. 00268. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt.

Collins, Alan (2010). "Introduction: What is Security Studies?", s. 1-12 i Alan Collins (red.). *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.

Daalder, Ivo og James Goldgeier (2006) "Global NATO", *Foreign Affairs* 85 (5):105-113.

Dagbladet (2003). "Bush til krig uten støtte", 18. mars.

de Carvalho, Benjamin, Randi Solhjell og Ingrid Aune (2010). "Empty rhetoric on Africa peacekeeping", *Guardian* 13. mai.

Den norske kirke (2003). "Ledere i Den norske kirke: - Krig mot Irak er uetisk, illegitimt og uklokt." Nettartikkel. <<http://www.kirken.no/?event=showNews&FamID=4853>> [Lesedato 12.11.2010]

Devold, Kristin Krohn (2005a). "Vilje til å endre – evne til å forsvare 1905 – 2005", tale i Oslo Militære Samfund, 10. januar.

Devold, Kristin Krohn (2005b). "Norge og FN", *Dagbladet* 13. juni.

Devold, Kristin Krohn (2003a). "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i NATO", Tale ved forsvars- og sikkerhetspolitisk konferanse i Tromsø, 4. februar. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Devold, Kristin Krohn (2003b). "Hva vi vil og hvor vi skal: mål og prioriteringer for forsvarspolitikken i 2003", tale i Oslo Militære Samfund, 6. januar.

Devold, Kristin Krohn (2003c). "Nordmenn i krig i utlandet følger norske forpliktelser", *Aftenposten* 5. juni.

Devold, Kristin Krohn (2002). "Regjeringens forsvarspolitiske utfordringer og prioriteringer", tale i Oslo Militære Samfund, 7. januar.

Donnelly, Jack (2000). *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dragnes, Kjell (2006). "Spesialstyrker til Afghanistan mulig" *Aftenposten* 1. februar.
- Duffield, John S. (1999). "Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism", *International Organization* 53:765-803.
- Elman, Colin (1996). "Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?", *Security Studies* 6: 7-53.
- Elman, Miriam Fendius (1995). "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard", *British Journal of Political Science* 25:171-217.
- Elster, Jon (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faremo, Grete (2010a). "Med evne til innsats - Det norske Forsvaret 2010", tale i Oslo Militære Samfund, 4. januar.
- Faremo, Grete (2010b). "Norges aktuelle forsvars- og sikkerhetspolitikk", tale ved stasjonsjefsmøte i utenriksdepartementet, 24. august. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Faremo, Grete (2010c). "Utviklingen i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik", foredrag i Den norske Atlanterhavskomite, 4. mai. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Finnemore, Martha (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- FN (1945). "United Nations Charter". <<http://www.un-documents.net/charter.htm>> [Lesedato 11.11.2010]
- Forsvarsdepartementet (2009). *Evne til innsats*. Strategisk konsept for Forsvaret. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2007-8). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. St.prp. nr. 48. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2004). *Styrke og relevans*. Strategisk konsept for Forsvaret. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2003). "Status norske bidrag til ISAF og 'Enduring freedom'", pressemelding, 4. November.
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fd/Nyheter-og-pressemeldinger/2003/status_norske_bidrag_til_isaf_og.html?id=233990>
[Lesedato 15.11.2010]

Forsvarsdepartementet (2000-1). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. St. prp nr. 45. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Fyhn, Morten (2006). "USA og NATO presser Norge", *Aftenposten* 31. august.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practises*. Cambridge: Cambridge University Press.

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. Berkely: University of California Press.

Gjerde, Robert (2008). "Irak-krigen skapte krise i regjeringen", *Aftenposten* 19. mars.

Gjerstad, Tore og Veslemøy Lode (2007). "Slik vil han forandre SV", *Dagbladet* 21. februar.

Gray, Christina (2007). "A Crisis of Legitimacy for the UN Collective Security System?", *International & Comparative Law Quarterly* 56:157-170.

Grygiel, Jakub (2006). "Imperial Allies", *Orbis* 50:209-221.

Græger, Nina (2009a). "Norsk forsvarsdiskurs post-1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill", *Internasjonal Politikk* 3:351-379.

Græger, Nina (2009b). "Norges sikkerhetspolitiske instrumenter – utfordringer og muligheter", s. 151-164 i Pernille Rieker og Walter Carlsnaes (red.). *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk. Aktører, instrumenter og operasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Græger, Nina (2009c). "NATO "à la carte"? Utfordringer for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik", tale i Oslo Militære Samfund, 9. november.

Græger, Nina (2008). "Norge, USA og det nye NATO", s. 25-30 i Iver B. Neumann (red.). *Norge og alliansene – gamle tradisjoner, nytt spillerom*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Græger, Nina (2007a). *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005: Internasjonalisering av Forsvaret*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Græger, Nina (2007b). "Norges globale og regionale utfordringer i utenriks- og sikkerhetspolitikken", *Globale Norge - hva nå?* Oslo: Utenriksdepartementet. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/graeger.html?id=493215>> [Lesedato 04.11.2010]

Græger, Nina (2005a). "Norway in a Transatlantic Tight Spot Between US and European Security Strategies?", *Security Dialogue* 36:412-416.

Græger, Nina (2005b). "Norway between NATO, the EU, and the US: A Case Study of Post-Cold War Security and Defence Discourse", *Cambridge Review of International Affairs* 18:85-103.

Græger, Nina (2002). "Norway and the EU security and defence dimension: A "Troops-for-influence" strategy", s. 33-89 i Nina Græger, Henrik Larsen og Hanna Ojanen *The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on a Theme*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti og Institut für Europäische Politik.

Græger, Nina og Halvard Leira (2005). "Norwegian Strategic Culture after World War II: From a Local to a Global Perspective", *Cooperation and Conflict* 40:45-66.

Grønmo, Sigmund (1996). "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" s. 73-108 i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Haghighi, Sanam S. (2007). *Energy Security*. Oxford: Hart Publishing.

Haugaard, Torgeir og Øystein Windstad (2005). "Siste Irak-soldatar heim", *Forsvarets mediesenter*, 20. desember. <<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=113304>> [Lesedato 15.11.2010]

Hegtnun, Halvor (2005). "SV i NATO-klemme", *Aftenposten Morgen*, 23. august.

Heier, Tormod (2006). *Influence and Marginalisation : Norway's Adaptation to US transformation Efforts in NATO, 1998-2004*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hendrickson, Ryan C. (1999). "NATO's northern allies: Contributions in the post-Cold War era", *European Security* 8:(1):64-78.

Holst, Johan Jørgen (1967). *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Holsti, K. J. (1992). *International Politics - A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall..

Holtmark, Sven G. (1999). "Norge og Sovjetunionen - bilaterisering og fellesstyre", s. 39-61 i Chris Prebensen og Nils Skarland (red.). *NATO 50 år. Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

Hovi, Jon og Bjørn Erik Rasch (1996). *Samfunnsvitenskapelige analyseprinsipper*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ingebrigtsen, Roger (2010). "Satsing på nordområdene", foredrag i Luftmilitært samfunn 22. september. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Inglehart, Ronald (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.

Jackson, Robert og Georg Sørensen (2007). *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. Oxford: Oxford University Press.

Jervis, Robert (1978). "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics* 30:167-214.

Johansen, Iver (2004). *Hvilke utfordringer skal Forsvaret dimensjoneres mot? Vekting av scenarier med flermålsanalyse*. Rapport nr. 02636. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt.

Johansen, Per Kristian, Rolf-Inge Vogt Andresen, Espen Berg-Knutsen, Øivind Karlsrud og Sverre Ruud Kvalvik (2007). *Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner – med hvem, med hva og hvorfor?* Rapport nr. 00679. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt.

Kahler, Miles (1998). "Rationality in International Relations", *International Organization* 52:919-941.

Katzenstein, Peter J. (1996). "Introduction: Alternative Perspectives on National Security", s. 1-32 i Peter J. Katzenstein (red.). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Keohane, Robert O. (1986a). "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", s. 1-26 i Robert O. Keohane (red.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

Keohane, Robert O. (1986b). "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", s. 158-203 i Robert O. Keohane (red.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

Kim, Sung Won, David P. Fidler og Sumit Ganguly (2009). "Eastphalia Rising? Asian Influence and the Fate of Human Security", *World Policy Journal*, 26:53-64.

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kjølberg, Anders (2007). *Livet i Hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk*. Rapport nr. 01626. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut.

Knutsen, Bjørn Olav (2008). "Realisme og idealisme i utenrikspolitikken", foredrag på Civitas Oscarborgseminar, 14. oktober. <<http://www.civita.no/tema/utenriks/realisme-og-idealisme-i-utenrikspolitikken-861>> [Lesedato 26.08.2010]

Knutsen, Bjørn Olav (2007). "Rødgrønn politikk: Kontinuitet eller endring?", artikkel i *Minerva*, 24. april. <<http://www.minerva.as/2007/04/24/rdgrnn-politikk-kontinuitet-eller-endring/>> [Lesedato 04.11.2010]

Knutsen, Bjørn Olav, Alf Granviken, Mats R. Holte, Anders Kjølberg og Finn Aagaard (2000). *Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom*. Rapport nr. 00046. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut.

Knutsen, Oddbjørn (1995). "Value orientations, political conflicts and left-right identification: A comparative study", *European Journal of Political Research*, 28:63-93.

Lahnstein, Eirik (2010). "Regjeringens nordområdesatsing etter delelinjeavtalen", tale ved Forskningsrådets nordområdekonferanse, Tromsø, 10. november. Oslo: Utenriksdepartementet.

Lansford, Tom og Jack Covarrubias (2009). "The Limits of Military Power: The United States in Iraq", s. 169-182 i Tom Lansford, Robert P. Watson og Jack Covarrubias (red.) *America's War on Terror*. Surrey: Ashgate Publishing Company.

Larsen, Torgeir (2003). "Innsikt", *Dagbladet* 7. juli.

Layne, Christopher (1993). "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security* 17:5-51.

Leira, Halvard, Axel Borchgrevink, Nina Græger, Arne Melchior, Eli Stamnes og Indra Øverland (2007). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Lugar, Richard G (2002). "Redefining NATO's Mission: WMD Terrorism", *The Washington Quarterly* 25(3):7-13.

Mankoff, Jeffrey (2009). *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

Manning, Robert A. og Amy Myers Jaffe (2001). "Russia, Energy and the West", *Council on Foreign Relations*, 11. mai. <http://www.cfr.org/publication/3960/russia_energy_and_the_west.html> [Lesedato 13.11.2010]

Mastanduno, Michael, David A. Lake og G. John Ikenberry (1989). "Toward a Realist Theory of State Action", *International Studies Quarterly* 33:457-474.

Matlary, Janne Haaland (2010a). "Strategi til hjemmebruk", *Aftenposten* 7. januar.

Matlary, Janne Haaland (2010b). "Ferien er over", *Aftenposten* 17. november.

Matlary, Janne Haaland (2009). *European Union Security Dynamics. In the New National Interest*. New York: Palgrave Macmillan.

Matlary, Janne Haaland (2006). "Sikkerhetspolitikk er ikke barnehagepolitikk", *Minerva* 29. november. <<http://www.minerva.as/2006/11/29/sikkerhetspolitikk-er-ikke-barnehagepolitikk/>> [Lesedato 06.11.2010]

Matlary, Janne Haaland (2005). "Internasjonaliseringen av militærmakten – makt eller avmakt?" s. 185-244 i Øyvind Østerud og Janne Haaland Matlary (red.). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Matlary, Janne Haaland (2002). *Verdidiplomati – kilde til makt?* Rapport nr. 46. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.

Mearsheimer, John J. (2009). "Reckless States and Realism", *International Relations* 23:241-256.

Mearsheimer, John J. (2002). "Realism, the Real World, and the Academy", s. 23-33 i Michael Brecher og Frank P. Harvey (red.). *Realism and Institutionalism in International Studies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Mearsheimer, John J. (1990a). "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security* 15:5-56.

Mearsheimer, John J. (1990b). "Why We Will Soon Miss The Cold War", *The Atlantic Monthly* Online, august.
<<http://www.theatlantic.com/past/politics/foreign/mearsh.htm>> [Lesedato 26.08.2010]

Narum, Håvard (2003). "Flertallet mot krig blir mindre", *Aftenposten* 13. Februar.

Narud, Hanne Marthe, Helge Hveem og Bjørn Høyland (2010). "Gamle konflikter – nye saker? Norske velgeres utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger", *Internasjonal Politikk* 3:335-363.

NATO (1949). "The North Atlantic Treaty".
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> [Lesedato 11.11.2010]

Neumann, Iver B. (2002). "Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi", *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*. Nr. 3. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

Nilsen, Wenche Thorunn (2005). "En historisk dag", *NRK* 13. oktober.
<<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.517091>> [Lesedato 15.11.2010]

NOU (2007). *Et styrket forsvar*. Norges offentlige utredninger nr 15. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Nye, Joseph S. (2003). "U.S. Power and Strategy after Iraq", *Foreign Affairs* 82(4):60-73.

Nye, Joseph S. og Sean M. Lynn-Jones (1988). "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field", *International Security* 12:5-27.

Pahre, Robert og Paul A. Papayoanou (1997). "Using Game Theory to Link Domestic and international Politics", *The Journal of Conflict Resulotion* 41:4-11.

Petersen, Jan (2005). "Norsk utenrikspolitikk", tale i Oslo Militære Samfund, 3. oktober.

Petersen, Jan (2004). "Norsk sikkerhetspolitikk etter utvidelsen av EU og NATO", tale i Oslo Militære Samfund, 4. oktober.

Petersen, Jan (2003). "Sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa eller over Atlanterhavet? Ja takk, begge deler", tale i Oslo Militære Samfund, 13. Oktober.

Petersen, Jan (2002). "Norges nye sikkerhetspolitiske rammebetingelser", tale i Oslo Militære Samfund, 30. september.

Petersson, Olof (1997). "Makt", i Øyvind Østerud, Kjell Goldman, Mogens N Pedersen (red.). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-level Games", *International Organization* 42:427-460.

Rasch, Bjørn Erik (1997). "Rasjonalitet", i Øyvind Østerud, Kjell Goldman, Mogens N Pedersen (red.). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Regjeringen (2005). *Soria Moria-erklæringen*. Oslo: Statsministerens kontor.

Rickli, Jean-Marc (2008). "European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies", *Cambridge Review of International Affairs* 3:307-325).

Risse-Kappen, Thomas (1991). "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies", *World Politics* 43:479-512.

Riste, Olav (1965). *The neutral ally: Norway's relations with belligerent powers in the First World War*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rottem, Svein Vigeland (2007). "Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem?", *Internasjonal politikk* 65:39-57.

Rottem, Svein Vigeland (2005). "Hva forsvarer vi? Tre tilnærminger til norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 21:334-360.

Ruggie, John Gerard (1998). "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization* 52:855-885.

Sens, Allen G. (2001). "From Collective Defense to Cooperative Security? The New NATO and Nontraditional Challenges and Mission" s. 165-190 i S. Victor Papacosma, Sean Kay og Mark R. Rubin (red.). *NATO. After Fifty Years*. Wilmington, DE: Scholarly Resources Inc.

Sharp, Jane M. O. (1985-1986). "Arms Control and Alliance Commitments", *Political Science Quarterly* 100:649-667.

Shen, Dingli (2004). "Can alliances combat contemporary threats?", *The Washington Quarterly* 27:165-179.

Sikkerhetsloven (1998). *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Simón, Luis og James Rogers (2010). "The Return of European Geopolitics", *The RUSI Journal* 155:58-64.

Skjeseth, Alf (2010). "Splittet allianse", *Klassekampen* 16. Oktober.

Skogan, John Kristen (2004). *Væpnet hjelp utenfra i norsk sikkerhetspolitikk*, Rapport nr. 282. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Skånland, Øystein Haga (2009). "Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: en diskursanalyse", *Internasjonal Politikk* 3:321-348.

Smith, Keith C. (2007). "Russian Energy Pressure Fails to Unite Europe", *Euro-Focus* 13:1, 24. januar. <<http://csis.org/publication/eurofocus-v13-n1-russian-energy-pressure-fails-unite-europe>> [Lesedato 13.11.2010]

Snyder, Glenn H. (1997). *Alliance Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Solana, Javier (1999). "NATO's Success in Kosovo", *Foreign Affairs* 78(6):114-120.

Sosialistisk Venstreparti (2005). *Ulike mennesker. Like muligheter. SVs arbeidsprogram 2005-09*.

Spence, Thomas (2003). "FN-vedtak ikke tilstrekkelig", *Aftenposten* 31. januar.

Stoltenberg, Jens (2010). "Tale til de norske styrkene i Afghanistan på 17. mai", Oslo: Statsministerens kontor.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2009a). "Det moderne innsatsforsvaret – fra fremtidsvisjon til realitet", tale i Oslo Militære Samfund, 5. januar.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2009b). "Med FN i Afrika; Derfor er vi Tsjad", *Nordlys* 29. juli.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2009c). "Rød-grønn regjering er bra for Forsvaret", *Bergensavisen* 1. september.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2009d). "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk", foredrag ved Høyskolen i Buskerud, 2. september. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2008). "Trusler og utfordringer, sikkerhet og forsvar", tale i Oslo Militære Samfund, 7. januar.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2007). "Verdier verdt å verne", tale i Oslo Militære Samfund, 8. januar.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2006a). "Sammen for et moderne forsvar", tale i Oslo Militære Samfund, 9. januar.

Strøm-Erichsen, Anne Grete (2006b). "Regjeringens satsing i nord - Forsvarets rolle", foredrag på Reitan-seminaret, 20. april. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Suchman, Mark C. (2010). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *The Academy of Management Review* 20:571-610.

Tamnes, Rolf og Knut Einar Eriksen (1999). "Norge og NATO under den kalde krigen", s. 7-38 i Chris Prebensen og Nils Skarland (red.). *NATO 50 år. Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

Tellis, Winston (1997). "Introduction to Case Study", 68 paragrafer i *The Qualitative Report*, vol. 3, nr. 2, juli.

Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget.

Torjesen, Stina (2008). "Hva med Russland?" s. 47-52 i Iver B. Neumann (red.) *Norge og alliansene – gamle tradisjoner, nytt spillerom*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Trumbore, Peter F. (1998). "Public Opinion as a Domestic Constraint in International Negotiations: Two-Level Games in the Anglo-Irish Peace Process", *International Studies Quarterly* 42:545-565.

Tsebelis, George (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

Tønnesson, Stein (2005). "Forord", s. 9-15 i Ole Berthelsen *En frelser, en prest og en satan. USA, Norge og Irak-krigen*. Oslo: Gyldendal.

Ulriksen, Ståle (2007). "Norske sikkerhetspolitiske utfordringer", *Globale Norge – hva nå?* Oslo: Utenriksdepartementet.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/ulriksen.html?id=493255>> [Lesedato 15.11.2010]

Ulriksen, Ståle (1996) "Introduksjon: nye sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge" s. 9-20 i Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen (red.). *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktriangelet mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Tano Aschehoug.

Utenriksdepartementet (2006a). *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet (2006b). Informasjon om regjeringens nordområdestrategi. Oslo: Utenriksdepartementet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/planer/2006/regjeringens-nordomradestrategi.html?id=448697> [Lesedato 01.11.2010]

Verba, Sidney (1961). "Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System", *World Politics* 14:93-117.

Walt, Stephen M. (2009). "Alliances in a Unipolar World", *World Politics* 61:86-120.

Walt, Stephen M. (2002). "Keeping the World "Off-Balance": Self-Restraint and U.S. Foreign Policy", s. 121-154 i G. John Ikenberry (red.). *America unrivaled: the future of the balance of power*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Walt, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Walt, Stephen M. (2002). "Keeping the World "Off-Balance": Self-Restraint and U.S. Foreign Policy", s. 121-154 i G. John Ikenberry (red.). *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth N. (2008). *Realism and International Politics*. New York: Routledge.

Waltz, Kenneth N (2000). "Structural Realism after the Cold War", *International Security* 25:5-41.

Waltz, Kenneth N. (1990). "Realist Thought and Neorealist Theory", *Journal of International Affairs* 44:21-37.

Waltz, Kenneth N. (1986). "Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics" s. 322-345 i Robert O. Keohane (red.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

Waltz, Kenneth N (1964). "The Stability of a Bipolar World", *Daedalus* 93:881-909.

Wang, Kevin H. (1996). "Presidential Responses to Foreign Policy Crisis: Rational Choice and Domestic Politics", *The Journal of Conflict Resolution* 40:68-97.

Wendt, Alexander (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization* 46:391-425.

Wilson, Stephanie (2009). *Effectiveness, Legitimacy, and the Use of Force in Modern Wars*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wohlforth, William C. (1999). "The Stability of a Unipolar World", *International Security* 24:5-41.

Yergin, Daniel (2006). "Ensuring Energy Security", *Foreign Affairs* 85(2):69-82.

Yergin, Daniel (2005). "Energy Security and Markets", s. 51-64 i Jan H. Kalicki og David L. Goldwyn (red.). *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

Yin, Robert (2003). *Case study research: Design methods*. Thousand Oaks: Sage.

Østerud, Øyvind og Janne Haaland Matlary (2005). "Mot et avnasjonalisert forsvar?" s. 11-31 i Øyvind Østerud og Janne Haaland Matlary (red.). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag.